Nr 3 Rok XXV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

Warszawa marzec 1948 r.

T R E Ś Ć:

PROF. U. J. DR JERZY-STEFAN LANGROD.

O ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM [1])

I.

Przyjęcie tezy obciążającej państwo obowiązkiem prawnym wynagradzania szkód wyrządzonych aktywnością jego organów wszelkiego rodzaju, a w szczególności organów administracji, jest krańcowym zaprzeczeniem klasycznej i do niedawna powszechnej koncepcji prawa publicznego. W r. 1896 Laferière (w t. 2 „Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux") ustalił jeszcze z naciskiem tezę odwrotną („Le propre de toute souveraineté est de s'imposer à tous s a n s c o m p e n s a t i o n"). Wydział prawny Uniwersytetu w Jenie wypowiedział się w obszernym i wyczerpująco uzasadnionym memoriale z 14/6 1879 przeciw temu obowiązkowi państwa. To samo stanowisko reprezentowała naogół judykatura porównawcza najwyższych magistratur sądowych do początków XX-go wieku, a więc już w okresie oddawna ustalonego ustroju praworządnego. I oto nagle teza uzasadniająca odpowiedzialność administrującego państwa jako z a s a d ę zaczęła równocześnie w różnych ustrojach zdobywać sobie prawo obywatelstwa, urastając do roli „ultimae rationis" ustroju praworządnego. Dowody tego daje nam przegląd całej aktywności państwowej w świetle nowszej judykatury sądowej. Na plan pierwszy wybija się w tym względzie pretorska judykatura franc. Rady Stanu, gdyż w innych ustrojach właściwe są w tym przedmiocie sądy cywilne, które z natury rzeczy okazują w tym zakresie mniej twórczej inicjatywy. Odnośnie więc całej sfery aktywności państwa, a szczególnie odnośnie administracji, bez względu na domenę jej aktywności oraz na sposób przejawiania się jej na zewnątrz, — z a s a d a o d s z k o-

---

[1]) Fragment z systemu pt. „Instytucje prawa admin."

dowania jest dziełem judykatury sądów, a w pierwszym rzędzie francuskiej Rady Stanu[2]).

Jest więc rzeczą szczególnie charakterystyczną, że rozbudowę tej instytucji — o ile chodzi o jej fundamenty, a nie o regulację pewnych oderwanych materyj szczegółowych, — zawdzięczamy raczej sądom niż ustawodawcy, co zapewnia jej dużą elastyczność, ale i nieuniknioną płynność. Na uwagę zasługuje zaś, jak zobaczymy, zwłaszcza monumentalny wkład sądownictwa we Francji, w stworzenie gmachu publicystycznego odszkodowania jako najmłodszego działu prawa administracyjnego, wolnego tutaj naogół — w przeciwstawieniu do innych ustrojów — od elementu analogij cywilistycznych.

O ile chodzi o zakres wymiaru sprawiedliwości a zwłaszcza ustawodawstwa, teza odpowiedzialności odszkodowawczej penetruje nieśmiało i stosunkowo wolno, raczej tytułem wyjątku uzasadnionego przede wszystkim istnieniem pozytywnych reguł przewidujących obowiązek odszkodowania (np. ustawy o odszkodowaniu za niesłuszne skazanie i oskarżenie itp.). Ale i pozatem zanotować można na terenie judykatury Rady Stanu z ostatnich lat pewne ślady dopuszczania w praktyce idei wynagrodzenia szkód zrządzonych ustawami naruszającymi indywidualne sytuacje prawne np. przez nowe obciążenia fiskalne, socjalne itp. Administracja wkracza w te sytuacje z woli ustawodawcy, przez co jednostka doznaje szkody nie dającej się przewidzieć (upoważnia to naukę prawa administracyjnego do traktowania tej ewentualności jako szczególnego typu zastosowania „théorie de l'imprevision": tam chodzi o wpływ warunków gospodarczych, tutaj o wkroczenie administracji nie jako kontrahenta lecz jako „władzy publicznej" w interesie ogólnym[3]).

Rada Stanu po długim okresie wykluczania wszelkiego odszkodowania w tym związku (por. np. wyr. z 7/12 1894 Cie Algérienne) odrywa to zagadnienie od niepodlegającej jej kontroli legalności ustawy, od respektu dla jej rangi w hierarchii norm, a co za tym idzie dla związanej z tym wartości imperatywnej jej postanowień. Skutki szkodliwe dla jednostek doznają więc wyodrębnienia i oceny prawnej, ale tylko o tyle, o ile ustawa odszkodowania wyraźnie nie wyklucza (milczy w tym przedmiocie) a z sędziowskiej analizy intencji usta-

---

[2]) „Aujourd'hui on peut affirmer que la respondsabilité est la règle l'irresponsabilité l'exception. Grace surtout à l'action prétorianne du Conseil d'Etat, le principe de la responsabilité de la puissance publique est devenu en un quart de siècle, l'une de règles fondamentales du droit public français"... Il progresse à pas de géant.., powiada wybitny monograf tego zagadnienia prof. Duez.

[3]) Jest to szczególna odmiana „fait du prince": por. Duez „La responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat" 1938, str. 190 i nast.

wodawcy wynika, że wynagrodzenie szkód tego rodzaju leży w sferze jego zamiarów, a przynajmniej z nimi się nie kłóci. Dotyczy to zarówno sytuacyj kontraktowych, jak i pozakontraktowych[4]). W szczególności co się tyczy sytuacyj kontraktowych należy odróżnić, czy ustawa odnosi się bezpośrednio do pewnego przemysłu, przedsiębiorstwa, albo pewnej kategorii operacyj, czy też — przeciwnie — reguluje generalnie całość stosunków danego typu. W pierwszym wypadku judykatura ustala, że specjalny charakter aktu pozwala identyfikować ją z bezpośrednią modyfikacją kontraktu przez kontrahenta i żądać przywrócenia — przez wypłatę odszkodowania — naruszonej równowagi finansowej kontraktu[5]); w drugim wypadku Rada Stanu nie znalazła dotąd sposobności wypowiedzenia się w tym względzie[6]), gdyż czyto można było dane zmiany ustawowe przewidzieć przy zawieraniu kontraktu, czyto brak rzeczywistego z a k ł ó c e n i a r ó w n o w a g i kontraktowej (pozostają tylko utrudnienia w wykonywaniu).

Natomiast o ile chodzi o zakres administrowania rozwój tej tezy — jak zobaczymy — pobił wszystkie rekordy i objął całą tę sferę aktywności państwowej.

Stworzenie tak szerokiej perspektywy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa łączy się ściśle z rozrostem ekonomicznej aktywności państwowej i z powstaniem wskutek tego wielu nowych rodzajów ryzyka dla ogółu narażonego co krok na szkody i straty, wymagające wyrównania w imię słusznej i równej repartycji obciążeń publicznych (proces „s o c j a l i z a c j i s z k ó d"). Równocześnie decydującą rolę gra w tym związku przekształcenie filozoficznego poglądu na istotę państwa, tj. przejście z koncepcji imperialistycznej i metafizycznej państwa-„żandarma" na teren koncepcji realistycznej i solidarystycznej państwa-„przedsiębiorstwa", „zespołu służb publicznych" (p r o c e s „d e m i s t y c y z a c j i p a ń s t w a").

---

[4]) Por. co do sytuacyj poza-kontraktowych np. wyr. R. St. z 8/8 1919 Verret i z 18 3 1927 Verret: us. z 7/8 1913 nakazuje gminom brać pod uwagę przy ustalaniu własnych zaopatrzeń emerytalnych także okres służby wojskowej jej organów samorządowych. R. Stanu stanęła na stanowisku, że nie było intencją ustawodawcy obciążyć gminy ciężarami finansowymi odnośnie służby świadczonej dla całego państwa i wydatkiem tym obciążyła skarb państwa. Wyr. R. St.: z 14/1 1938 Sté de produits laitiers La Fleurette: ustawa o produkcji przetworów mlecznych tak dalece dotknęła wyrabianie kazeiny z mleka, że aż fizycznie przekreśliła ten dział przemysłu. Rada Stanu uznała, że wywołuje to odpowiedzialność „de fait de la loi".

[5]) por. np. wyr. R. St. z 17/11 1933 Nouvelle Cie Forestière Calédonienne: ustawa skarbowa obciąża drzewo eksportowe z kolonii opłatami i to w czasie trwania kontraktu o eksploatację lasu w danej kolonii.

[6]) Dawna judykatura odmawiała konsekwentnie przyznania odszkodowania: por. np. wyr. z 10/1 1908 Noiret: R. St. odmawia przyznania odszkodowania przedsiębiorcy, którego ciężary wzrosły przez wejście w życie ustawy o wypadkach przy pracy i wyr. z 15/12 1932 Amoureux c a Ville de Cateau: analog. sytuacja w związku z ubezpieczeniem społecznym.

Znane przekształcenie poglądu na konsekwencje prawne suwerenności państwa praworządnego, łączące się z wcieleniem jego aktywności w szranki porządku prawnego, musiało z czasem wywołać tak ważne następstwa w dziedzinie zabezpieczenia jednostki przed szkodą majątkową grożącą jej w toku i z powodu tej aktywności, i to pomimo „nadrzędności" tej ostatniej i bez względu na kształt, w jaki się ona przyobleka.

Realizując tę odpowiedzialność — w postaci jednorazowego pokrycia gotówkowego lub renty — za szkody wyrządzone aktywnością administracyjną posłużono się mechanicznym indemnizacyjnym rozwiniętym na terenie prawa prywatnego i zastosowanym w różny sposób w rozmaitych typach ustrojów w odniesieniu do administracji. Na tym tle zarysowują się w tym związku trzy zasadnicze problemy decydujące o zrozumieniu tej odpowiedzialności: a) problem odpowiedzialności odszkodowawczej zbiorowości jako takiej (osoby prawnej) za szkody tego rodzaju (odpowiedzialność „kolektywna"); b) problem odpowiedzialności odszkodowawczej działającego organu (odpowiedzialność osobista); c) problem wzajemnego stosunku tych dwóch odpowiedzialności.

Chodzi tu o prawo poszkodowanego do domagania się od zbiorowości wynagrodzenia wyrządzonej mu przez administrację szkody. Obojętne jest przytym zarówno, jaka zbiorowość ponosi tę odpowiedzialność (w szczeg. państwo czy samorząd), jak i charakter tej odpowiedzialności (definitywny, tj. ostateczny, bez regresu, — czy prowizoryczny, tj. tylko wyręczający „na zewnątrz", z „wewnętrznym" regresem do „winnego" organu). Gra tu więc rolę tylko punkt widzenia poszkodowanego, a nie ostateczny rozkład ciężarów, związanych z ponoszeniem tej odpowiedzialności. W razie odpowiedzialności kolektywnej odpowiada „na zewnątrz" majątek zbiorowy, tzn. w istocie rzeczy ogół jego członków (dlatego określenia: Tessier'a i Duez'a „responsabilité de la puissance publique", Bonnard'a „responsabilité de l'administration", Rolland'a „responsabilité du service publique" itp. teoretycznie wydają się nie do utrzymania). Pokrycie dla tych obowiązków płatniczych kryje się globalnie w finansach publicznych bez repartycji socjalnej jakiegokolwiek rodzaju.

I odpowiedzialność „kolektywna" (bez względu na jej charakter definitywny czy prowizoryczny) podlega ,jak większość instytucyj urządzających aktywność administracyjną — dwojakiemu reg.me'owi prawnemu: z jednej strony reguluje ją prawo prywatne (przepisy kodeksów cywilnych o odszkodowaniu: por. art. 134—167 polsk. kodeksu zobowiązań), tzn. te same przepisy, które normują wzajemną odpowiedzialność osób prywatnych: z drugiej strony poddana jest ona prawu administracyjnemu, w którym judykatura sądów tworzy osob-

ne reguły odszkodowawcze dostosowane do szczególnych wymogów tej dziedziny prawa („odszkodowanie publicystyczne"). Ten dualizm prawny jest i tutaj nieuniknionym następstwem odmienności sytuacji, różnic bazy, niemożności podporządkowania w szeregu istotnych punktów dziedziny administrowania pod sztywne ramy abstrakcyj cywilistycznych. W szczególności stosowanie przepisów prawa cywilnego o c z y n a c h n i e d o z w o l o n y c h jest wogóle niemożliwe odnośnie całej prawnie niewadliwej aktywności publicznej.

Ale i odnośnie takiej aktywności w a d l i w e j niepodobna stosować przepisów prawa cywilnego o o d p o w i e d z i a l n o ś c i z a c u d z e c z y n y, skoro węzeł łączący zbiorowość z organem — sprawcą szkody, wyłamuje się w prawie administracyjnym spod szablonów cywilistycznych. Wreszcie i przepisy o o d p o w i e d z i a l n o ś c i z a w ł a s n e c z y n y nie rozwiążą z natury rzeczy zagadnienia odpowiedzialności k o l e k t y w n e j, nie mówiąc już o tym, że łączą one obowiązek odszkodowania z istnieniem winy, albo przynajmniej rozmyślności lub niedbalstwa. Tymczasem problem z a w i n i e n i a organu administracji nie może być kopiowany z wzorów prawa cywilnego dostosowanych do stosunków między jednostkami, skoro z jednej strony wypada go tu traktować ł a g o d n i e j (wobec ciążącego na zbiorowości obowiązku twórczej aktywności administracyjnej w interesie publicznym, związania organów obowiązkiem dyscypliny służbowej i rozległości zadań administrujących, z drugiej s u r o w i e j (wobec ważności i rozmiarów tej aktywności oraz używanych tu zwykle środków technicznych i powagi szkód, jakimi ona grozi ogółowi, oraz wobec przywilejów, z jakich administracja korzysta w toku tej aktywności), a więc w każdym razie i n a c z e j niż w obrocie prywatnym. Nie może więc być mowy o mechanicznym nawiązywaniu do tekstów prawa cywilnego o wynagrodzeniu szkody, zwłaszcza, że niema w nich oparcia dla dostatecznej odpowiedzialności c z y s t o p r z y c z y n o w e j za szkody bynajmniej niezawinione, a tylko będące „pochodzenia administracyjnego", tzn. spowodowane czyto aktywnością organu administracji, czyto przez rzecz publiczną, albo wogóle rzecz użytkowaną przez administrację, a więc wynikające przedmiotowo z faktu administrowania („un fait de service public": formuła R. St. w wyr. z 9/3 1917 Prévoteau i w. in.). Zbliżoną, choć pojęciowo węższą konstrukcję prawną spotykamy w kodeksach cywilnych odnośnie odpowiedzialności właścicieli przedsiębiorstw, zakładów, oraz mechanicznych środków komunikacji, wprawianych w ruch zapomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, wody itp.) za szkody wyrządzone komukolwiek na osobie lub mieniu w związku z użyciem tych sił, z wszystkimi reperkusjami tej konstrukcji w dziedzinie odwrócenia ciężaru dowodowego itp. (to ostatnie gra z natury rzeczy szczególną rolę w prawie administracyjnym ze względu na częstą trudność przeprowadzenia d o w o d u w i n y w związku z rozkładem i zazę-

bianiem się odpowiedzialności organów). W konsekwencji więc tych różnic podejścia zasadniczej natury, odpowiedzialność odszkodowawcza osób prawnych prawa publicznego — po dłuższym okresie utrzymujących się wciąż wahań nauki i judykatury — straciła w z a s a d z i e swój charakter cywilistyczny, tzn. swe oparcie w prawie cywilnym. To ostatnie zostało o tyle w praktyce ograniczone do roli naogół raczej wtórnej, że zacieśnione w szczególności do gestii majątku fiskalnego („rzeczy prywatnych"), i do prywatnej gestii służby publicznej, do odszkodowania za zamachy przeciw własności prywatnej ,do odpowiedzialności w związku z prestacyjną aktywnością administracji o charakterze przemysłowym lub handlowym i do wypadków szczególnych opartych z mocy wyraźnego przepisu ustawy na bazie cywilistycznej.

Wytyczne konkretnych granic tych dwóch sfer zastosowania prawa, jest, jak wszędzie w prawie administracyjnym, rzeczą delikatną i trudną. Nie może i tu wystarczyć samo pojęcie s ł u ż b y p u b l i c z n e j, skoro prawo cywilne wkracza także w domenę aktywności tego rodzaju. Nie można także sięgać do pozytywnych kodyfikacyj, skoro na terenie prawa administracyjnego mamy przeważnie do czynienia z prawem zwyczajowym. Zwykle zawodzi i wzgląd na kompetencję sądów. Atoli w e F r a n c j i — dzięki francuskiemu „régime administratif" — doniosłym wskaźnikiem orientacyjnym jest tu kompetencja sądownictwa administracyjnego, które w drodze ciekawej ewolucji judykatury stopniowo wzięły w swe ręce — („contentieux de pleine juridiction") niemal całokształt sporów odszkodowawczych odbiegających co do ich bazy prawnej od źródeł cywilistycznych. Rada Stanu oparła się w tym związku na dekretach z 17/7 1790 i z 26 9 1793 o długach państwa i w sławnym wyroku z 6/12 1885 Rotschild ustaliła tezę przejętą i utrwaloną następnie znanym wyrokiem Tryb. Komp. z 8/8 1873 B l a n c o, że stosunki państwa i organów jego administracji z jednostkami prywatnymi nie mogą pozostawać pod rządem prawa cywilnego pomyślanego dla regulowania wzajemnych stosunków jednostek i że w ślad za tym zasada odpowiedzialności państwa za winę, niedbalstwo lub błąd organu administracji nie jest ani powszechna, ani absolutna, ale ulega modyfikacjom, zależnie od natury i potrzeb każdej z poszczególnych służb, oraz od konieczności pogodzenia praw państwa z uprawnieniami prywatnymi („la responsabilité de l'Etat a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service"). W ślad za tym Rada Stanu dawkuje miarę wartościowania win w zależności od socjalnej wagi danego działu służby, trudności gestii, jej niebezpieczeństwa dla ogółu (Wyr. R. St. z 5/12 1941 Gompertz: rewizja i opieczętowanie w czasie wojny przez organy wojskowe — tylko „faute d'une exceptionnelle gravité" uzasadnia odpowiedzialność państwa; wyr. R. St. z 27/12 1938 Loyeux: służba policyjna — tylko „faute lourde" uzasadnia odpowiedzialność państwa; wyr. z 30/3 1938 Si-

napi: „faute grave“, albo wyr. z 29/7 1925 Lengrad: „faute manifeste d'une particulière gravité“). Tu należą także techniczne trudności służby (np. wyr. R. St. z 22/5 1935 Sté Philippe et Mouleyre: odpowiedzialność miasta za katastrofę żywiołową pogorszoną z winy ciężkiej — „faute lourde“ — miejskiej służby pożarnej) itp. Inaczej gdy pewne działy służby nie mają tych cech: wtedy wina jakiegokolwiek stopnia skutkuje odpowiedzialność. Jeszcze inaczej, gdy aktywność administracji jest szczególnie niebezpieczna, gdyż wtedy wystarczy dla istnienia odpowiedzialności brak należytej przezorności (por. np. wyr. R. St. z 26/1 1938 Dame Hugonnier: pozwolono spacerować samej wychowance miejskiego zakładu dla głuchoniemych = „faute lourde“; wyr. z 28/4 1938 Lambert: wypadek w szkole publ. spowodowany ekspolzją kolby szklanej w toku doświadczeń wskutek braku udpowiedniego zabezpieczenia; wyr. z 26/11 1931 D-lle Brisset: gmina zezwala na ognie sztuczne osobom nie dającym odpowiednich gwarancyj technicznych i sama nie pilnuje środków bezpieczeństwa = „faute grave“[7]). Równocześnie — co jest szczególnie istotne— w miejsce tekstów prawa cywilnego Rada Stanu przyjęła jako „niepisaną“ bazę tej odpowiedzialności tę samą zasadę słuszności, która dyktowała ustawodawcy cywilnemu przepisy o odszkodowaniu, atoli stosuje ją bezpośrednio, tzn. bez szukania oparcia w tekście prawa pozytywnego (C'est une législation d'equité et non de droit écrit“: uwagi Romieu do wyr. R. St. z 21/6 1895 Cames). Stało się to punktem wyjścia ogromnie płodnego rozwoju instytucji odpowiedzialności publicystycznej w francuskim prawie administracyjnym, jednego z największych przykładów iście pretorskiej aktywności sądownictwa administracyjnego, jako „wtórnego ustawodawcy“. Samodzielność tej instytucji polega: i na odrębności bazy oraz jej genezy („responsabilité jurisprudentielle“), i na odmienności szeregu istotnych reguł, co nie uchyla możliwości podobieństwa, a nawet identyczności niektórych spośród nich, i wreszcie na swoistości ewolucji judykatury, zdążającej konsekwentnie, krok po kroku, do zapewnienia jednostce odszkodowania na całym obszarze aktywności administracyjnej. W Niemczech, gdzie — mimo istnienia sądownictwa administracyjnego utrzymuje się — w zakresie tej odpowiedzialności wyłączna kompetencja sądów cywilnych odpada wskaźnik orientacyjny wysnuty z kompetencji sądów, a jednak zgodne jest naogół stanowisko nauki i judykatury, że ma tu zastosowanie prawo administracyjne (por. Fleiner: str. 291 n; odmiennie: Goldschmidt „Rechsgrund und Rechstnatur der staatlichen Entchädigungspflicht“

[7]) Waline (191): „les exemples montrent que la jurisprudence du Conseil d'Etat sait s'adapter avec beaucoup de souplesse aux circonstances très diverses dans lesquelles peuvent se poser les questions de responsabilité, et concilier, comme le voulait l'arrêt Blanco, les exigences de l'équité avec les nécessités des services publics“.

Festgabe f. Gierke 1910). W P o l s c e i w szeregu krajów sukcesyjnych poaustriackich judykatura sądów cywilnych przechodzi jeszcze wciąż uporczywie do porządku nad publicystycznym charakterem tej odpowiedzialności (choć niejednokrotnie wyraźnie zdaje sobie z niego sprawę) i usiłuje ją wtłoczyć w często zgoła nieadekwatne ramy zasad cywilistycznych jako bazy (Por. liter. cyt. u Ruzicki „Die Entschädigunsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung" 1913 i u autora „Praworządność w problemie odszkodowania. Odpowiedzialność państwa za działania jego organów" 1926). O ile więc wszędzie widzimy nieuniknione wahania w zakresie delimitacji tych dwóch sfer prawnych, o tyle Francja daje nam najdalej idący przykład wykształcenia samodzielnej prawno-administracyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej, jako doniosłego wzoru dla prawa porównawczego. Pozwala to np. Duez'owi traktować te zasady prawa administracyjnego francuskiego jako „droit c o m m u n de la matière", co może nie koresponduje ściśle z utrzymującym się i w tym przedmiocie dualizmem prawnym, ale charakteryzuje nam dobitnie konieczność oparcia studium tej instytucji prawa administracyjnego na zdobyczach judykatury Rady Stanu.

Warunkiem istnienia tej odpowiedzialności jest:

a) o d n o ś n i e s z k o d y (bez istnienia której niema odpowiedzialności), że musi być ona: a1) a k t u a l n a (nie ewentualna; a2) zamachem na pewne w a r t o ś c i s p o ł e c z n e, (nie tylko czysto osobiste, obce w założeniu życiu zbiorowemu); a3) w zasadzie m a t e r i a l n a (bez względu na to, czy dotyka czyjejś osoby, czy rzeczy ruchomej, czy nieruchomej; tylko od względnie niedawna (por. Duez: „les larmes ne se monayent pas") dopuszcza się w ograniczonym zakresie szkodę m o r a l n ą, wynagradzaną czy to tylko pod postacią zwrotu wydatków, (wyr. R. St. z 12/7 1912 Abbé Perfère), czy symbolicznego franka (wyr. R. St. z 21/2 1936 D-elle D.). czy też łącznie ze szkodą materialną (wyr. R. St. z 27/1 1933 Azibert), choćby nawet rozchodziło się o pretium doloris spadkobierców ofiary śmiertelnego wypadku („réparation de troubles de toute nature apportés dans les conditions d'existence des suivants": wyr. R. St. z 25/7 1919 Guinot); a4) wreszcie w tym sensie s p e c j a l n a, żeby z jednej strony nie pokrywała się z normalnym (a więc i niedość poważnym: „simple gêne") uszczerbkiem powszechnym (jakgdyby „wyrównanym" korzyściami odnoszonymi nawzajem przez ogół z aktywności administracyjnej), a równocześnie z drugiej strony była w pewnej mierze o tyle zindywidualizowana, aby nie dotyczyła np. całej klasy lub korporacji, albo regionu (zniesienie mostu).

b) o d n o ś n i e o f i a r y: poszkodowany może powołać się tylko na naruszenie s y t u a c j i l e g a l n e j, znajdującej swe wyraźne oparcie na bazie prawnej, chroniącej normalnie sytuacje tego typu („situation légitime"). I tak R. St. wyrokiem z 11/5 1928 D-lle Rucheton odmówiła — pomimo swej stałej tendencji do libe-

ralizmu w ochronie poszkodowanych — przyznania odszkodowania konkubinie w związku ze spowodowaną przez samochód wojskowy śmiercią mężczyzny żyjącego z nią w konbinacie (wyjątkowa ochrona prawna konkubiny istnieje zato w sytuacjach anormalnych, np. odnośnie prawa do zasiłków w czasie wojny); w wyroku z 7/1 1927 Valéry R. St. zajęła podobne stanowisko odnośnie praw matki dziecka nieślubnego.

c) Odnośnie „administracyjnej genezy" szkody: szkoda musi pozostawać w bezpośrednim związku przyczynowym z aktywnością administracji („lien direct"). Niema więc odpowiedzialności tak wtedy, gdy szkoda jest wogóle obca tej aktywności, jak i wtedy gdy wprawdzie genetycznie się z nią łączy, atoli związek ten jest tak dalece pośredni i przypadkowy, że nie może obarczyć danej osoby prawnej, którą administracja przedstawia. To ostatnie jest z jednej strony konsekwencją ochrony finansów publicznych przed obarczeniem ich ryzykiem odpowiedzialności za różne zdarzenia wtórnie związane z administrowaniem, a z drugiej wynika z niepokonalnych w tym wypadku trudności natury dowodowej związanych z ocenianiem rzeczywistego wpływu poszczególnych okoliczności na fakt szkody. I tak np. R. St. wyrokiem z 31/10 1928 Pernot odmawia przyznania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ruchem samochodu w czasie egzaminu szoferskiego; w braku oczywistej winy egzaminatora sądownictwo administracyjne nie widzi możliwości ustalenia, w jakiej mierze wypadek może obarczyć odpowiedzialnością osobę prawa publicznego. Natomiast obojętne jest dla problemu odpowiedzialności: jaki charakter ma dana aktywność administracyjna (rodzaj służby), jakie stanowisko w hierarchii zajmuje dany urząd, czy organ, jakim „aktem" szkodę wyrządzono (prawnym, czy materialnym, a wśród prawnych: indywidualnym, czy ogólnym, tym ostatnim jednak o tyle, o ile szkoda może być wyspecjalizowana), czy aktywność wyrządzająca szkodę była pozytywna, czy negatywna (ta ostatnia polegająca na zaniechaniu należytej ostrożności, albo na przerwie ciągłości służby, lub na systematycznym zaniechaniu wykonania ustawy), czy wreszcie chodzi tu o normy jednostronne, czy też o kontrakty administracyjne (por. wyr. R. St. z 4/3 1910 Therond).

d) odnośnie mechanizmu odpowiedzialności, tzn. odnośnie prawnie charakterystycznych cech, tkwiących u podstaw odpowiedzialności aktywności administracji powodującej szkodę: musi — obok warunków stałych i powszechnych, wskazanych pod a) — c) istnieć jeden z dalszych dwóch warunków zmiennych i szczególnych, obracających się mianowicie w ramach następujących hipotez:

d1) odpowiedzialność wiąże się z istnieniem winy organu administracji, jako pczyczyny szkody (oto główna dziedzina odpowiedzialności administracji, dla której Rada Stanu buduje własną teorię

„w i n y służby publicznej“); d2) ale odpowiedzialność—jak wiemy— może się wiązać także z powstaniem szkody spowoodwanej aktywnością administracji nawet niewadliwą, bez elementu czyjejkolwiek winy, tzn. z momentem administrowania „na własne niebezpieczeństwo“ (R. St. buduje tu wszechstronną teorię „r y z y k a administracyjnego“); d3) wreszcie możliwa jest hipoteza „mieszana“ w tym znaczeniu, że odpowiedzialność łączy się z „d o m n i e m a n i e m w i n y“ (poszkodowany nie musi udowadniać winy organu, bo dowód ten jest zastąpiony domniemaniem atoli administracja może obalić domniemanie, t. zn. odciążyć się, wykazując swą niewinność i stwarza kombinację hipotez „winy“ i „ryzyka“, (skłania się ona w tym lub tamtym kierunku, zależnie od intencyj ustawodawcy, a zwłaszcza statystycznie wykazanego prawdopodobieństwa winy, albo tylko tendencji do zaspokojenia poczucia słuszności). W p i e r w s z e j z tych hipotez sądownictwo administracyjne ocenia niewadliwość aktywności, wdaje się więc w szczegółową analizę elementów jej ważności, w d r u g i e j z nich poprzestaje na badaniu węzła przyczynowości, nie wykracza więc zasadniczo poza ocenę możności przypisania danego zdarzenia administracji („fait de l'Administration“), w t r z e c i e j postępuje w jeden z tych dwóch sposobów, zależnie od konkretnego typu odpowiedzialności. Każda z tych hipotez wymaga zwięzłego zanalizowania.

ad d1) Idzie tu o odpowiedzialność z a c u d z e c z y n y, gdyż jeden podmiot odpowiada tu za drugi, mianowicie zorganizowana grupa społeczna ponosi odpowiedzialność za zdarzenia, których ona sama nie spowodowała, ale które spowodował kto inny (=organ danej zbiorowości). Idzie tu ponadto o istnienie w i n y, ale nie winy podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, lecz winy „cudzej“. „W i n n y“ i „o d p o w i e d z i a l n y“ „rozdzielają się“. Odpowiedzialność więc opiera się na winie, która jest warunkiem, ale nie na w ł a s n e j w i n i e o d p o w i e d z i a l n e g o: nie jest to więc odpowiedzialność z a w i n ę, wina jest tylko istotnym elementem odpowiedzialności nawiązującej d o j a k o ś c i a u t o r a, t. zn. do jego charakteru prawnego jako organu administracji, do swoistości węzła, łączącego w i n n e g o z o d p o w i e d z i a l n y m.

Idzie tu o koncepcję oryginalną, nieskopiowaną bynajmniej w prawie francuskim z cywilistycznego mechanizmu odszkodowawczego (art. 1384 Kod. Napol.), ale stworzoną niezależnie judykaturą sądownictwa administracyjnego dla prawa administracyjnego (por. pouczającą polemikę Luchet'a „L'arrêt Blanco“ 1935 i Duez'a „La responsabilité de la puissance publique“ 2 wyd. 1938, str. 20 i nast.). Wedle tej koncepcji odpowiedzialność tego typu ciąży zawsze, n a w e t w b r a k u w y r a ź n e j r e g u ł y u s t a w o w e j, na osobie prawnej prawa publicznego za szkody wyrządzone jednost

ce z winy organu administracji, w toku jej aktywności, byle — oprócz swoistego związku z charakterem i funkcją organu, — posiadało pewien — zmienny w zależności od okoliczności — stopień p o w a g i. Analiza tych elementów prowadzi do następujących konkluzyj:

a) jeżeli się mówi, że chodzi tu o aktywność organu administracji, to nie należy tego brać dosłownie w sensie organizacyjnym. Z j e d n e j strony mogą tu bowiem wchodzić ewent. w rachubę i pewne kategorie „kolaboracjonizmu“, zn. osób prywatnych kolaborujących z administracją, w szczególności: 1) p r z e d s i ę b i o r c y r o b ó t p u b l i c z n y c h (wyr. R. St. z 7/5 1918 Plésant, z 13 6 1928 Sté ind. et agricole de la Somme), ze względu na aktywność którego odpowiedzialność państwa nie różni się niczym od takiejże odpowiedzialności za roboty prowadzone we własnym zarządzie (régie); 2) k o n c e s i o n a r i u s z a służby publicznej (wyr. R. St. z 28/1 1920 C-ie P. L. M.), ale tego tylko s u b s y d i a r n i e, tzn. w razie niewystarczalności koncesjonariusza (niema natomiast np. odpowiedzialności „kolektywnej“ za aktywność osób prywatnych, korzystających z pozwoleń policyjnych i pozostających pod kontrolą administracji itp.); 3) p r y w a t n e g o z r z e s z e n i a, organizującego zawody kilku straży ogniowych (wyr. R. St. z 16/3 1945 Dauriac) i w. i. Rozwój demokracji w ciągu 19 i 20 w. — powiada Waline (w Rev. du Dr. publ. 1947, str. 102) — pociągnął powoli za sobą udział jednostek prywatnych w administracji, nie tylko pośrednio (drogą wyborów), ale i wprost przez udział w funkcjonowaniu służb publicznych. Doktryna nie przestudiowała dotychczas problemów wynikłych z dostateczną uwagą, a i judykatura jest jeszcze pełna wahania. Z drugiej strony pewien znany typ aktywności organów rządowych, (a także i administracji), mianowicie „akty rządowe“ („actes de gouvernement“) nie pociąga za sobą w z a s a d z i e nie tylko sądowej kontroli ważności, ale i odpowiedzialności odszkodowawczej (konsekwentne stanowisko R. St. sprzed roku 1923). Atoli odnośnie tej ostatniej francuska nauka prawa administracyjnego (Jèze, Hauriou, Duez) wysuwa postulat fundamentalnej reformy, idącej w kierunku zrównania tych aktów z innymi, o ile chodzi o wyrównanie w imię słuszności ofiar nałożonych na jednostki w interesie zbiorowości. Atoli nie mieściłoby się ono w ramach odpowiedzialności za winę organu, której sądownictwo administracyjne nie mogłoby w tym rodzaju spraw badać i oceniać, co łączy się z politycznym przede wszystkim charakterem tej aktywności; ślady praktycznego zastosowania tych sugestyj doktrynalnych odnajdujemy w judykaturze Rady Stanu (wyrok z 30/11 1923 C o u i t é a s). Pozatem Rada Stanu reprezentuje zapatrywanie, że jeżeli szkoda powstała równocześnie z aktu „rządowego“ i z a k t u i n n e g o t y p u, sędzia ma dążyć do ustalenia, czy, abstrahując od aktu „rządowego“,

nie można przypisać szkody temu innemu aktowi (wyr. R. St. z 7/9 1945 S-té Worms & C-ie).

b) Jeżeli się mówi, że źródłem odpowiedzialności jest wina organu administracji, to i tego nie należy brać dosłownie w tym sensie, jakoby organ ten musiał być oznaczony i zidentyfikowany: wina (zawsze „ludzka" = wina organów) może być „anonimowa" i „niezidentyfikowana", a więc mieć aspekt czysto przedmiotowy („faute de service public"), t. zn. może polegać wogóle na nieprawidłowym zachowaniu się danego działu służby, na odstępstwie od zasad, mających rządzić aktywnością (działaniem i zaniechaniem) administracji („On a à juger le service et non l'agent" powiada Bonnard; por. zwłaszcza wyr. R. St. z 3/2 1911 Auguret). Jest to założenie przekraczające zasięg reguł prawa cywilnego o odszkodowaniu, a charatkeryzujące się tym, że z jednej strony jest wolne od pierwiastków winy w rozumieniu moralnym (niema wnikania w intencję organu, wglądania w jego sumienie, moralnego potępienia go), a nawiązuje tylko i jedynie do zewnętrznego zachowania się („wina prawna"), z drugiej zaś strony ułatwia poszkodowanemu dochodzenie jego roszczeń, bo zwalnia go od obowiązku udowodnienia winy indywidualnej, pozwalając mu poprzestać na wykazaniu, jako przyczyny szkody, wadliwej organizacji lub aktywności administracji (np. brak nadzoru, usterki czujności, opóźnienie, złe utrzymanie lokali, urządzeń, inwentarza itp.). Mowa tu przytem: zarówno o administracji rządowej, jak samorządowej; zarówno o aktywności prawnej, jak „materialnej"; zarówno o działaniach (culpa in committendo: aktach prawnych, nieważnych, bo dotkniętych wadliwościami prawnymi różnego rodzaju lub aktywności technicznej, nieprzezornej, nieostrożnej, niedbałej itd.), jak o zaniechaniach (culpa in omittendo); zarówno o obrazie zasad prawa pozytywnego, jak zwyczajowego; zarówno o odpowiedzialności pochodzenia moralnego, religijnego, jak estetycznego i technicznego, byle ona stała się odpowiedzialnością prawną, której zasady składają się na istny „kodeks" poprawnej aktywności administracyjnej.

Przykładami culpae in committendo mogą być: odnośnie „aktów prawnych" m. in.: nielegalny zakaz zgromadzenia, nieprawidłowe zajęcie egzekucyjne, autoryzacja nielegalnego zrzeszenia lub przedsięwzięcia, bezpodstawna odmowa udzielenia pozwolenia policyjnego; odnośnie „aktów materialnych" m. in.: spowodowanie śmierci w toku ćwiczeń artyleryjskich z powodu użycia nieślepych pocisków, albo prowadzenia strzelania w kierunku niestrzeżonej drogi publicznej, wadliwe wykonanie robót publicznych, upadek samolotu wojskowego wskutek nieostrożnego pilotażu.

Przykładami culpae in omittendo mogą być: odnośnie „aktów prawnych" m. in.: długotrwała bezczynność („retard d'agir") np. przez systematyczne niewykonywanie odnośnie pewnej osoby decyzji, lub rozporządzenia, (a nie ustawy niewprowadzonej wogóle

w życie, pod kontrolą parlamentu), albo przez „opóźnienie“ w zwolnieniu ze służby żołnierza, który się zaciągnął nielegalnie, w przekazaniu reklamacji itp.; odnośnie „aktów materialnych“ m. in.: nienależyty dozór służb którym poruczono opiekę nad pewnymi kategoriami osób: uczniów szkolnych, żołnierzy, skazanych, obłąkanych, osadzonych w zakładzie itp.; zaniechanie pewnych robót publicznych lub usterki w utrzymaniu dróg publicznych; w należytej sygnalizacji przeszkód ruchu itp.

Stopień powagi zawinienia (gravité de la faute) jako dalszy warunek jest ograniczeniem rozciągłości odpowiedzialności za winę: bo nie każda wina pociąga za sobą automatycznie tę odpowiedzialność, gdyż to musiałoby w konsekwencji pociągnąć za sobą sparaliżowanie aktywności administracyjnej psychologiczną obawą tej odpowiedzialności z jednej strony, a finansowym przeciążeniem funduszów publicznych, nadmiernymi ciężarami związanymi z przesadnymi rozmiarami tej odpowiedzialności z drugiej strony. Tylko taka wina (błąd, zaniedbanie, opuszczenie, opóźnienie itp.) rodzi odpowiedzialność „kolektywną“, która przekracza pewne minimum ustalone w systemie stworzonym serią wyroków ustalających in concreto katalog powagi win. Oto jedna z istotnych przyczyn szukania własnej prawno-administracyjnej bazy tej odpowiedzialności, a nieposługiwania się nieadekwatnym schematem cywilistycznej gradacji win w regułach prawa cywilnego o odszkodowaniu. W szczególności zaś element tej „powagi“ (stopnia zawinienia) waha się w zależności np. od: 1) charakteru działającego organu (pewne kategorie organów nie mogą być traktowane zbyt rygorystycznie, „ils doivent avoir des coudées franches“, np.: policja — wyr. R. St. z 19/1 1945 Comptoir de Précieux, obsługa psychicznie chorych — wyr. R. St. z 19/1 1945 Prat. służby wojskowe w czasie wojny — wyr. R. St. z 17/1 1945 Veuve Rubod). 2) rodzaju danej aktywności administracyjnej (np. nie każda postać nielegalności pociąga za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą, gdyż administracja może nie móc trafnie rozstrzygnąć ogółu zagadnień spornych i nasuwających trudności w praktyce — wyr. R. St. z 17/1 1945 Neuvours). Nie jest więc ten element ani sztywny, ani jednolity, ale jest zmienny w zależności od okoliczności towarzyszących administrowaniu, a ocenianych każdocześnie przez sądownictwo administracyjne w zależności — jak mówił już wyrok Blanco — od okoliczności związanych z c z a s e m i miejscem (elementy: m i e j s c a: metropolia, czy kolonie; c z a s u: okres anormalny itp.; t r u d n o ś c i z a d a n i a; ś r o d k ó w pozostających do dyspozycji administracji; ilości personelu, możliwości technicznej wykonania nadzoru na danej przestrzeni; posiadanych kredytów finansowych itp.; sytuacji poszkodowanego względem administracji: czy jest on konsumentem służby prestacyjnej, czy też tylko „biernym“ administrowanym, nieodnoszącym poza tym żadnej bezpośredniej korzyści z danej aktywności administracyjnej: n a t u r y d a-

nie j służby: odnośnie niektórych R. Stanu wymaga aż „winy ciężkiej“, „oczywistej“, „szczególnego stopnia powagi“ itp., a odnośnie innych „winy poważnej“ itp. — na tle czego Appleton próbuje budowy prawno-administracyjnej hierarchii win i korespondujących z nimi aktów). To samo ograniczenie spotyka się w judykaturze sądowo-administracyjnej ile razy odpowiedzialność odszkodowawcza jest genetycznie związana z nieważnością decyzji administracyjnej (nie reguły), bo temu przeciwstawia się judykatura Rady Stanu), kiedy więc chodzi o rzeczywistą sankcję ważności normy prawa administracyjnego[8]) (np. z powodu: obrazy prawomocności przez sąd, przyczem R. St. wynosi poszanowanie prawomocności nawet ponad poszanowanie ustawy: wyr. z 8/8 1919 Abbé Toesca z uw. kom. rząd. Corneille'a; odmowy administracji zastosowania się do prawomocnego wyroku: wyr. Tryb. Komp. z 25/3 1911 Rouzier z uw. kom. rząd. Chardenet'a; odmowy administracji użyczenia jednostce pomocy w celu wykonania prawomocnego wyroku odnośnie drugiej jednostki: wyr. R. St. z 30/11 1923 Couiteas i z 23/3 1945 Richemont; obrazy prawa przedmiotowego, a mianowicie konstytucji i ustawy: wyr. R. St. z 6/12 1935 Van Cleef et Arpels; obrazy istotnych prawideł postępowania: wyr. R. St. z 4/11 1921 Montpilie i z 7/2 1935 Giudicelli; niewłaściwości ratione materiae lub „obejścia upoważnienia“ — co do czego por. Duez o. c. str. 56).

c) Związek aktu z charakterem i funkcją organu administracyjnego to nie co innego, jak znany problem kwalifikacji aktywności administracyjnej, tzn. obciążenia pewną aktywnością rachunku zbiorowości (tzn. zrodzenia odpowiedzialności „kolektywnej“) wzgl. przerzucenia odpowiedzialności na jednostkę czyto wyłącznie (tzn. ku odciążeniu zbiorowości) lub też ewent. łącznie ze zbiorowością, tzn. ku zrodzeniu solidarnej odpowiedzialności: kolektywnej (zbiorowości) i osobistej (winnego organu). Teoretycznie, ile razy mamy do czynienia z aktywnością nie tylko pozasłużbową, ale nawet tylko nieprawidłową (sensu largo, — bo np. także niepotrzebną w danych okolicznościach), tyle razy w myśl znanego nam założenia „si excessit-privatus est“ aktywność ta nie powinna iść na rachunek zbiorowości, skoro ona ustanawiała organy tylko dla wykonywania przez nie pewnej aktywności prawidłowej. Innymi słowy: o ile chodzi o funkcje prawne — inaczej niż to ma miejsce w odniesieniu do funkcyj biologicznych, naturalnych, — wszelkie nieprawidłowości, odchylenia od normy, działania i zaniechania obce w założeniu danej funkcji — nie powinny obciążać całości organizmu. W konsekwencji odpowiedzialność „kolektywna“ powinnaby odpaść, o ile nie tylko nie pochodzi od żadnego organu administracyjnego (wyr. R. St. z 5/10 1945

---

[8]) We Francji brak ustawowego odpowiednika Art. 101 polsk. postęp. admin.

Grodaude), albo związana jest z pozasłużbowym zachowaniem się takiego organu (wyr. R. St. z 13/6 1945 Veuve Galley), ale także — przynajmniej teoretycznie — o ile dana aktywność nie da się pogodzić z prawem lub istotnymi obowiązkami służby. Praktycznie jednak nie jest to ostatnie do pomyślenia w żadnym dziale prawa (zarówno w prawie prywatnym: odpowiedzialność za pracowników, za dzieci itp., jak tymmniej w prawie publicznym). Z jednej strony istnienie znanych nam więzi organizacyjnych, a w ich obrębie „nadzoru" służbowego, zmusza co krok do odstępstwa w praktyce od wysnucia wszystkich konsekwencyj z powyższych postulatów teoretycznych, z drugiej strony staje się tutaj nieuchronnie w obliczu delikatnego i płynnego problemu rozgraniczenia przejawów aktywności obciążających zbiorowość od pozostałych. Rozgraniczenie to oscyluje właśnie wokół istoty związku zawinionej aktywności z funkcją, t. zn. wokół kwalifikacji winy ze względu na charakter aktywności organu. W tym względzie możemy rozróżnić dwa zasadnicze etapy w judykaturze Trybunału Kompetencyjnego i Rady Stanu, których granicę stanowi okres 1909/1919. W pierwszym etapie, poprzedzającym tę granicę, wytworzyło się w drodze dłuższej ewolucji pojęcie „winy służbowej" („faute de service"), t. zn. winy w służbie, o charakterze o tyle nieosobistym, że — w przeciwieństwie do „winy osobistej" organu („faute personnelle") nie ujawnia przeważającego wpływu osobowości organu jako motoru szkody. Aktywność, powodująca szkodę, jest więc albo prawidłowa, albo conajmniej idzie „po linii funkcji", nie jest więc zbyt oddalona od poprawności, a więc dotknięta zbyt daleko idącą wadliwością, powodującą zerwanie integralności związku z funkcją ze względu na czysto osobiste cechy zawinienia (ujawnione w niezaprzeczalnej intencji organu, np. stwierdzonej skazaniem karnym, — chociaż wedle judykatury R. St. od r. 1935 (np. wyr. z 14/1 1935 Thépaz i wyr. z 2 6 1945 Wiesner), samo skazanie karne nie jest jeszcze wystarczającym powodem dla wyłączenia „winy służbowej"). Człowiek jest omylny — powiada w tym związku Laferrière, — ale jeżeli jego błędy mają charakter nieosobisty, nie dadzą się odłączyć od operacji administracyjnej, stanowią integralną część wykonywanej funkcji, odpowiada za nie zbiorowość; co innego — gdy są to „akty" czysto osobiste, dające się odłączyć od funkcji („faute détachable"), czy to ze względu na okoliczności, w jakich je zdziałano (tylko przy okazji wykonywania funkcji, np. nauczycielka w czasie lekcji uszkodzi piórem oko ucznia, — lub tym więcej poza jej wykonywaniem, np. mer będący kupcem winnym uprawia handel bez respektowania przepisów o padatkach pośrednich), czy to ze względu na oczywiście złą, subiektywną, osobistymi względami, albo ułomnościami podyktowaną intencję (zemsta, znęcanie itp.), czy w końcu ze względu na „ciężkie" zawinienie (przekraczające „zwykłe ryzyko funkcji", a więc polegające na szczegól

nym nasileniu powagi błędu organu w ocenie faktów, albo odnośnie zasięgu jego kompetencji, co do czego por. uwagi Komisarzy rządowych: Laferrièr'a do wyr. Tryb. Komp. z 5/5 1877 Laumonnier-Cariol Tardieu do wyr. Tryb. Komp. z 5 6 1908 Girodet i Cahen-Salvador'a do wyr. R. St. z 18/6 1926 Cie d'assour. L'Abeille et autres). Ale nie należy tu koniecznie odszkodowanie na obrazę przez organ nakazów, lub zakazów karnych (por. Mestre „Faute administrative et faute pénale" Rec. hebdom. Dalloz 1935) i judykaturę R. St. od r. 1935[9]).

W drugim etapie nastąpiło wydatne rozszerzenie odpowiedzialności kolektywnej przez poddanie przez judykaturę rewizji pojęcia „faute de service" i ujęcie go na płaczczyźnie bardzo rozległej, a w szczególności rozumienie przez nie także zawinień, których ofiara, usytuowana poza aparaturą administracji, została wstawiona w sytuację poszkodowanego „przez grę aktywności służbowej", a zwłaszcza przez działalność uzależnioną od zużytkowania instrumentów urzędowania jako charakterystycznych środków administrowania. Wchodzić tu więc już może także w grę — inaczej niż w pierwszym etapie — odpowiedzialność kolektywna również za szkody wyrządzone tylko przy okazji administrowania, ale pozostające w takim stosunku do niego, że wina może odłącza się niejako od służby, ale nie odwrotnie[10]).

Z jednej strony następuje więc przesunięcie omawianego rozgraniczenia przez wcielenie w sferę odpowiedzialności kolektywnej całych działów dziedziny dotąd przekazanej wyłącznie na drogę odpowiedzialności osobistej; i tak np. jeżeli organ działa na zasadie

---

[9]) „Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révele un administrateur, un mandataire de l'Etat plus ou moins sujet à erreur et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences — l'acte reste administratif et ne peux être déféré aux tribunaux; si-au contraire — la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, un dol-alors la faute est imputable au fonctionnaire..." powiada w r. 1877 Edw. Laferrière w swej slawnej cyt. wyżej formule precyzującej to rozgraniczenie.

[10]) Por. ważne dla scharakteryzowania tej ewolucji uwagi Kom. rząd. L. Bluma do wyr. R. St. z 26/7 1918 Lemonnier: „si la faute personnelle a été commise dans le service ou à l'occasion du service; si les moyens et les instruments de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service; si la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet du jeu du service; si en un mot le service a conditionné l'accomplissement de la faute ou de la production de ses conséquences dommageables vis-à-vis d'un individu déterminé — le juge administratif alors pourra et devra dire: la faute se détache peut-être du service, c'est l'affaire aux tribunaux juridiciares d'en décider, mais le service ne se détache pas de la faute... Est faute personnelle toute faute se détachant assez complètement du service, pour que cette faute puisse être récherchée et déclarée sans que ipso facto le juge (scil. ordinaire) soit forcé de s'immiscer à un degré quelquonque dans le contrôle et la critique du service public...").

otrzymanego polecenia służbowego swego przełożonego hierarchicznego, to judykatura uznaje, że wina jego jest przepojona elementm „służbowym“ i w zależności od nasilenia węzłów zależności hierarchicznej od stopnia wykształcenia i rozeznania podwładnego organu pociąga za sobą odpowiedzialność kolektywną (por. Joseph Barthélemy „L'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité agents“ w Revue de Dr. public. 1914). W konsekwencji tej ewolucyjnej wędrówki powyższego rozgraniczenia — szczególnie charakterystycznej dla tendencji nowego etapu judykatury — nie pozostaje w praktyce, w sferze odpowiedzialności osobistej nawet ten zakres wynagrodzenia szkód, który polega na przestępstwie karnym, a tym więcej np. obejście upoważnienia („détournement de pouvoir“), naruszenie prawa wogóle ((abus de droit“) (por. Delboz „De l'excés de pouvoir comme source de responsabilité“ w Revue de Dr. public 1932), albo obraza wyroku sądowego („violation de la chose jugée“) — nie stoją same przez się na przeszkodzie uznaniu przez sędziego odnośnego zawinienia za „winę służbową“. Z d r u g i e j strony można tu dojrzeć doniosłą i o decydującym znaczeniu dla ochrony interesów prywatnych przemianę poglądów co do wzajemnego stosunku odpowiedzialności kolektywnej do odpowiedzialności osobistej: miejsce powszechnej przedtem i uznanej do r. 1910 prze Trybunał Kompetencyjny tezy o wzajemnym w y k l u c z a n i u s i ę tych dwóch rodzajów odpowidzialności („régle du non-cumul des responsabilités“; por. Jèze „Responsabilité des patrimoines administratifs au cas de faute personnelle des agents publics“ w Revue du Dr. Public. 1910) zajmuje teza (ustalona wyrokiem R. St. z 26/7 1918 Lemonnier) m o ż l i w e g o w s p ó ł i s t n i e n i a, (ale bez wpływu na wysokość przyznawanego odszkodowania). Powracamy do niej niżej.

Ad d2) O ile ewentualność powyższa wiąże się z oceną wartości prawnej danej aktywności administracyjnej, a w szczeg. z klasyfikacją prawidłowości (a przede wszystkim m in. z anal zą ważności) norm prawa administracńjnego, o tyle ewentualność obecnie nas interesująca opiera się na zupełnie odmiennej bazie, pozbawionej wszelkiego elementu winy. Niezwykle ciekawa judykatura Rady Stanu zbudowała charakterystyczne odgałęzienie swego systemu odszkodawczego, zapewniające jednostce odszkodowanie nawet wtedy, gdy idea zawinienia (nawet juz przekształcona w duchu publicystycznym „faute de service public) zawiodła jako baza odpowiedzialności. Pretorska ta judykatura zadawalnia się mianowicie ustaleniem istnienia zdarzeń („fait de nature à engager la responsabilité de l'Etat“; wyrok R. St. z 27/12 1919 Poggi; „même un fait de service“, wyr. R. St. z 27/12 1919 Poggi) lub okoliczności („l'accident imputable à une circonstance de nature à engager la responsabilité de l'Etat“: wyrok R. St. z 8/5 1925 Galantini), uzasadniających odpowiedzialność kolektywną ze względu na sam tylko związek przyczyno-

wy („dommage d'origine administrative"), łączący je z daną aktywnością administracyjną, lub z daną rzeczą publiczną i ze związanym z nimi „ryzykiem administracyjnym" („risque administratif"). Praktyczne zastosowanie „rozszerzonej" odpowiedzialności tego typu możemy zaobserwować w prawie administracyjnym w dwóch zasadniczych kierunkach: a) w zakresie szkód anormalnych, tzn. takich, które wywołuje prawidłowa aktywność administracyjna, a które pociąga za sobą sprzeczne z ideą równości przerzucenia na jednego lub kilku poszkodowanych ciężarów publicznych, wymagających równej repartycji. Tu należą w szczególności wypadki wynagrodzenia szkód zrządzonych w związku z robotami publicznymi w prywatnej własności nieruchomej (tzn. szkód rzeczowych: nie na osobach, gdyż w tych ostatnich grać musi element winy; por. Mathiot „Les accidents causés par les travaux publics" 1934), choćby ich konkretna przyczyna nie była dowiedziona. Publicystyczny charakter tej odpowiedzialności, nawiązujący do omówionych elementów ciężarów publicznych, ich repartycji i ich związku z zasadą równości wobec prawa, ujawnia się właśnie: 1) w momencie anormalności robót, czy to ze względu na ich czas trwania (np. wyr. R. St. z 29/1 1904 Ville d'Orléans), czy na ich charakter (np. walki z żywiołem — por. wyr. R. St. z 30.11 1945 Faure) czy na ich ważność i rozmiar w porównaniu z normalnymi robotami znanymi w obrocie (np. wyr. R. St. z 26/1 1921 Ville de Clermont-Ferrand), czy wreszcie ze względu na ich konsekwencje oraz 2) w momencie specjalności szkody, t. zn. jej indywidualizacji (a nie łącznego traktowania całych kategoryj osób, będących w pewnej sytuacji, np. ogółu adiacentów sieci dróg publicznych, poszkodowanych generalnymi zmianami ruchu, wywołanymi modyfikacją przekrojów, albo trasy dróg; wyr. R. St. z 10/2 1905 Ministère des Travaux publics). Tu zaliczyć można także wypadki niesłusznego wzbogacenia zbiorowości na niekorzyść jednostki, dopuszczane subsydiarnie przez judykaturę Rady Stanu (por. Roques „La théorie de l'enrichissement sans cause en droit admin." T. 1930). Wchodzi tu w rachubę złożona kategoria sytuacyj, w których jednostka wskutek świadczeń na rzecz ogółu narażona jest na zubożenie i dla których judykatura stwarza ultymatywny środek procesowy wyrównania de in rem verso (por. np. wyr. R. St. z 25/11 1921 Olive z uw. kom. rząd. Rivet i uwagi Hauriou do wyr. R. St. z 19/11 1910: „enrichissement en moins dépensant"). Tu w końcu zaliczyć można ustawowe wypadki odszkodowań za naruszenie przez aktywność administracji własności prywatnej (wywłaszczenie, rekwizycja itp.). b). w zakresie szkód zrządzonych aktywnością anormalnie niebezpieczną, t. zn. taką, której niebezpieczeństwo — wskutek szczególnego nasilenia ryzyka — spada w zasadzie na daną osobę prawną. Wchodzą tu w grę wypadki szkód, wynikają-

cych ze szczególnego ryzyka związanego: 1) czy to z sąsiadowaniem mienia prywatnego (na zewnątrz pewnych urządzeń administracyjnych) z tymi ostatnimi (np. eksplozja prochowni: por. zwłaszcza wyr. R. St. z 28/3 1919 Regnault-Desroziers z uw. Hauriou i Appleton: „arrêt du fort de la Double Couronne" i wyr. z 26/3 1912 C-cie P. L. M.: wylecenie w powietrze pancernika, por. wyr. R. St. z 21 5 1920 Colas w przeciwieństwie do dawnej judykatury; wyr. R. St. z 10/5 1912 Ambrosini); zarządzenie przez mera spalenia nieruchomości zarażonej epidemią i wyrządzenie tym szkód dla otoczenia (wyr. R. St. z 24 12 1926 Walther); 2) czy to — w szerszym (często w nauce prawa administracyjnego pomijanym) ujęciu — wogóle z narażeniem ich na niebezpieczeństwo przez takie urządzenia nawet bez węzła sąsiedztwa (np. eksplozja zapasu granatów, wyrządzająca szkodę w osobie: wyr. R. St. z 28/3 1919 Dame Barbelte; porażenie prądem elektrycznym: wyr. R. St. z 10 2 1933 C-cie d'energie électrique suburbaine de Nancy i z 12/1 1934 S-té des forces motrices du Haut-Rhin; uszkodzenia przez samoloty: wyr. R. St. z 31 10—9/11 1928 Pernot, Rapin et autres oraz 1/3 1933 Chavet; szkody wyrządzone ostrym strzelaniem na strzelnicach i poligonach: ustawy z 24/7 1873 o organizacji armii z 3 7 1877, o rekwizycjach wojskowych i z 17/4 1901 o wojskowym strzelaniu oraz wyr. R. St. z 24/5 1912 Bathiat i w. in.).

Ad d 3). Ewentualność polegająca na kombinacji ryzyka (pojętego odmiennie niż to widzieliśmy pod d-2 (w ramach hipotezy odpowiedzialności czysto przyczynowej) z domniemaną winą znachodzi się np. w ramach odpowiedzialności za wypadki samochodowe (poza szkodami wynikłymi ze zderzenia samochodów). Podczas gdy w ewentualności d2) obrona przed odpowiedzialnością musi iść zawsze w kierunku obalenia związku przyczynowego („przypisalność" szkody aktywności administracji lub rzeczy publicznej), to w omawianej tu ewentualności istniejące domniemanie winy może być obalone dowodem, że szkoda powstała wskutek przyczyny obcej jej autorowi (np. z winy: poszkodowanego całkowitej, — wyr. R. St. z 27 4 1945 Souchard, lub częściowej — wyr. R. St. z 13/4 1945 Pevrier; lub osoby trzeciej, za której czynności administracja nie odpowiada; szkoda ulega tu ewent. podziałowi w proporcjach odpowiadających „repartycji odpowiedzialności". To samo gdy szkoda ma miejsce wskutek przypadku. czy też siły wyższej (por. np. wyr. R. St. z 22/12 1924 S-té d'assurances mutuelles „Les Travailleurs français" z uw. Hauriou i w. in.; por. Perrand-Charmantier „De la responsabilité civile des personnes publiques dans les accidents d'automobiles" Rép. Commaille, 1936).

Wreszcie e) odnośnie zbiorowości odpowiedzialnej (państwa, związku i zakładu samorządowego, zakładu publicznego): wybór poszczególnego przedmiotu odpowiedzialnego zależy: 1) w wypadku odpowiedzialności za winę od ustalenia:

której osoby prawnej zaniechania działania lub opóźnienia składają się na winę (jeżeli np. mer działa jako wkonawca agend administracji rządowej odpowiada państwo; jeżeli prefekt działa jako wykonawca agend departamentu—odpowiada departament); 2) w wypadku odpowiedzialności za ryzyko od ustalenia: która osoba prawna swą aktywnością zrodziła ryzyko; 3) w wypadku służby koncesjonowanej odpowiada — jak wiadomo — najpierw w pierwszej kolejności sam koncesjonariusz w zasadzie przed sądem cywilnym (por. wyr. R. St. z 1/2 1933 Castagnino), a dopiero subsydiarnie osoba prawna prawa publicznego, będąca koncedentem (por. wyr. R. St. z 23/5 1913 de Madron); 4) w wypadku odpowiedzialności w związku z robotami publicznymi oddanymi osobie prywatnej w przedsiębiorstwo — odpowiada, wedle wyboru poszkodowanego, przedsiębiorca lub osoba prawna prawa publicznego, albo oboje solidarnie, zawsze — w każdej z tych alternatyw — przed sądem administracyjnym (art. 4 ust. z 28 pluviôse r. VIII, wyr. R. St. z 13/6 1928 S-té ind. et agric. de la Somme).

3) Zagadnienia odpowiedzialności osobistej. Chodzi tu o prawo poszkodowanego do domagania się odszkodowania wprost od osoby fizycznej, będącej — w zasadzie — autorem szkody pomimo publicznoprawnej natury węzła łączącego ją ze zbiorowością. Zagadnienie to rozwiązywane jest różnie w różnych okresach czasu i w różnych ustrojach co do poszczególnych kategoryj organów, zarówno co do rozmiaru i charakteru odpowiedzialności tego typu (zamiast lub obok odpowiedzialności „kolektywnej"), jak sposobu dochodzenia jej. W ślad za tym zagadnienie to jest przedmiotem poważnych badań w nauce prawa administracyjnego i, poza Francją, w nauce prawa cywilnego.

Dr TEODOR SWINARSKI

SĄDY OBYWATELSKIE.

W dniu 31 stycznia 1948 r. uruchomione zostało w różnych gminach wiejskich i miejskich 88 sądów obywatelskich[1]). Jest to oczywiście dopiero skromny początek, gdyż prawo o sądach obywatelskich[2]) przewiduje utworzenie sądu takiego w każdej gminie wiejskiej i miejskiej, a w miastach, liczących ponad 10.000 mieszkańców, sądy obywatelskie powstać mają w takiej ilości, jaką na wniosek miejskiej rady narodowej ustali Minister Sprawiedliwości. Ponieważ zaś liczba gmin wiejskich w całym kraju wynosi 3.016, a liczba miast 732[3]), ogólna liczba sądów obywatelskich wyniesie w przyszłości około 4.000. Jest to liczba tak poważna, że uruchomienie **wszystkich** przewidzianych przez prawo sądów obywatelskich potrwa zapewne jeszcze czas dłuższy. Tym niemniej, skoro część tych sądów już powstała i rozpoczyna swą pracę, zapoznanie się z odnośnymi przepisami przez szersze ich omówienie na łamach naszego pisma wydaje się konieczne zarówno ze względu na ogólno-społeczne znaczenie tej instytucji, jak i z uwagi na rolę, jaka przypada organom samorządu terytorialnego przy wykonywaniu prawa o sądach obywatelskich.

Ustrój sądów obywatelskich.

Sąd obywatelski składa się z sędziego obywatelskiego, jego zastępcy i sześciu ławników.

Członkiem sądu obywatelskiego może być tylko obywatel polski, korzystający w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, który

[1]) Z liczby tej przypada na województwo: białostockie — 6 kieleckie — 6, krakowskie — 13, lubelskie — 9, łódzkie — 6, pomorskie — 6 poznańskie—17, rzeszowskie — 7, śląskie — 8, warszawskie 10. Szczegółowy wykaz gmin, w których uruchomione zostały sądy obywatelskie ogłoszony jest w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Administracji Publicznej z 1947 r. Nr 24, str. 4.

[2]) Dekret z 22.II 1946 r. (poz. 64 Dz. Ust.).

[3]) Cyfry przytoczone z wydawnictwa Gł. Urzędu Statystycznego p. „Powszechny sumaryczny spis ludności z 14 lutego 1946 r.“

przynajmniej od roku mieszka w danej gminie, jest nieskazitelnego charakteru, ukończył 30 rok życia i włada językiem polskim w słowie i piśmie. Nie mogą więc zostać ani sędziami obywatelskimi lub ich zastępcami, ani też ławnikami np. osoby całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnione, albo pozbawione praw obywatelskich dopóki trwa to ograniczenie ich praw. W myśl wyraźnego przepisu ustawowego nie mogą dalej piastować tych godności osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie sądowe o przestępstwo z chęci zysku lub o zbrodnię, ani też pozostający w służbie czynnej sędziowie, prokuratorzy, funkcjonariusze administracji państwowej i samorządowej, funkcjonariusze służby bezpieczeństwa i milicji obywatelskiej oraz wojskowi. Wreszcie nie mogą sprawować tych funkcji duchowni, ani też adwokaci, obrońcy sądowi i właściciele biur pisania podań lub pracownicy ich kancelarii.

Pod względem wykształcenia i znajomości prawa dekret nie stawia sędziom obywatelskim i ich zastępcom żadnych wymagań, wychodząc niewątpliwie z założenia, że w zakresie powierzonych im prostych i nieskomplikowanych spraw w zupełności wystarczy doświadczenie życiowe, połączone ze znajomością ludzi i stosunków miejscowych.

Sędziego obywatelskiego, jego zastępcę i ławników wybiera na przeciąg trzech lat gminna względnie miejska rada narodowa. Po stwierdzeniu, że osoby wybrane odpowiadają wymaganiom prawa, prezes sądu okręgowego powołuje je do objęcia stanowisk, a kierownik sądu grodzkiego, doręczając im powołania, odbiera od sędziego obywatelskiego i jego zastępcy ślubowanie sędziowskie, a od ławników przyrzeczenie ławnicze.

Wszystkie osoby, wchodzące w skład sądu obywatelskiego, pełnią swe funkcje do czasu ich objęcia przez nowowybranych następców. Jeżeli który z członków sądu nie może pełnić swych obowiązków czy to z powodu choroby, czy też innej przyczyny, powinien zawiadomić kierownika sądu grodzkiego, który może, o ile zachodzą ważne powody, zwolnić go od zajęć na określony przecig czasu. Przed upływem okresu, na który zostali wybrani, sędzia obywatelski i jego zastępca mogą być zwolnieni ze swych stanowisk przez Ministra Sprawiedliwości tylko na ich własne żądanie lub na podstawie uchwały kolegium administracyjnego sądu okręgowego. Na tych samych podstawach ławnicy mogą być zwolnieni przez prezesa sądu okręgowego.

Członkowie sądu obywatelskiego są w sprawowaniu swych funkcji sędziowskich niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Obowiązuje ich zachowanie w tajemnicy takich okoliczności, o których powzięli wiadomość ze względu na swe stanowisko poza jawną rozprawą sądową, a obowiązek ten trwa także po opuszczeniu zajmowanego sta-

nowiska. W związku z urzędowaniem korzystają oni z takiej samej ochrony prawnej, jak urzędnicy państwowi[4]).

Obowiązki swe członkowie sądu obywatelskiego pełnią bezpłatnie, mogą jednak w związku z oderwaniem ich od zwykłych zajęć zarobkowych otrzymać za stratę zarobku wynagrodzenie, którego wysokość określa rozporządzenie wykonawcze[5]). Członkowie sądu obywatelskiego powinni mieszkać na terenie gminy, w której sprawują swe funkcje.

Na żądanie sędziego obywatelskiego zarząd gminy obowiązany jest przydzielić mu jednego ze swych urzędników do wykonywania funkcji kancelaryjnych i do prowadzenia protokółów. Ponadto gmina musi dostarczyć sądowi odpowiedni lokal i ponosić wszelkie wydatki związane z jego urzędowaniem. Na pokrycie tych wydatków sąd obywatelski pobiera na rzecz gminy opłaty[6]). Także doręczenia pism i wezwań sądu winny być dokonane przez funkcjonariuszów gminy, jeżeli na jej terenie nie ma urzędu pocztowego lub agencji pocztowej.

Nadzór i kontrola.

Bezpośredni nadzór służbowy nad sądem obywatelskim wykonuje kierownik sądu grodzkiego. W razie popełnienia przez członka sądu obywatelskiego przewinienia służbowego lub w razie uchybienia godności zajmowanego stanowiska, kolegium administracyjne sądu okręgowego może na wniosek kierownika sądu grodzkiego lub też z własnej inicjatywy zarządzić przeprowadzenie przeciwko niemu dochodzenia i zawiesić go w czynnościach. Dochodzenie prowadzi jeden z członków tego kolegium i zależnie od jego wyniku kolegium albo umarza dochodzenie, albo w przypadkach mniejszej wagi udziela upomnienia, albo wreszcie podejmuje uchwałę o zwolnienie.

Kontrola, wykonywana przez sąd grodzki, objawia się przede wszystkim w tym, że ugody i wyroki w sprawach cywilnych podlegają egzekucji dopiero po zaopatrzeniu ich w klauzulę wykonawczą

---

[4]) Ochrona ta wyraża się w tym, że osoba która w stosunku do nich dopuści się np. nieprzyzwoitego zachowania się, obrazy, zniewagi, groźby bezprawnej, przemocy lub czynnej napaści, jest surowo karana na zasadzie art. 128—133 oraz 255 i 256 kodeksu karnego.

[5]) Z 14 XI 1947 r. (poz. 441 Dz. Ust.). — Wynagrodzenie to wynosi za każdy dzień posiedzeń sądowych dla sędziego obywatelskiego lub jego zastępcy kwotę równającą się pełnym dietom urzędnika państwowego VII stopnia służbowego (obecnie 450 zł) dla ławników 150 zł. Prócz tego sędzia obywatelski lub jego zastępca otrzymuje za pełnienie czynności administracyjnych ryczałt odpowiadający wysokości diet za jeden dzień, przy czym ryczałt ten nie może przekroczyć tygodniowo kwoty odpowiadającej dietom za trzy dni (czyli obecnie 450—1350 zł). Jeżeli sędzia lub ławnik mieszkają poza siedzibą sądu w odległości co najmniej 3 km, otrzymują ponadto zwrot kosztów przejazdu do sądu i z powrotem, nawet jeśli używają własnego środka komunikacji.

[6]) Wysokość tych opłat określają dwa rozporządzenia z 14 XI 1947 r (poz. 439 i 440 Dz. Ust.)

przez sąd grodzki, który je przedtem bada i w razie stwierdzenia, że są one niezrozumiałe lub zawierają sprzeczności albo treścią swą ubliżają porządkowi publicznemu lub dobrym obyczajom, odmawia udzielenia klauzuli wykonawczej. Z tych samych powodów sąd grodzki odmawia skierowania do wykonania wyroków sądu obywatelskiego w sprawach karnych oraz jego orzeczeń, dotyczących grzywien i opłat na rzecz Skarbu Państwa lub gminy.

Właściwość.

Właściwością sądu obywatelskiego objęty jest cały szereg spraw z zakresu prawa cywilnego i karnego.

W sprawach cywilnych sądy obywatelskie powołane są do rozpoznawania spraw o ochronę zakłóconego lub przywrócenie utraconego posiadania przygranicznych pasów ziemi, spraw o naprawienie i wynagrodzenie szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym oraz spraw o należności rolników z tytułu dostarczenia płodów rolniczych i leśnych i o należności rzemieślników, przemysłowców i kupców z tytułu dokonania robót i dostarczenia towarów.

Sprawy o zakłócenie posiadania przygranicznych pasów ziemi sąd obywatelski rozpatruje tylko w granicach art. 390 i 391 kodeksu postępowania cywilnego, a więc w granicach t. zw. skargi posesoryjnej[7]). Bada zatem jedynie ostatni stan posiadania i fakt jego naruszenia. Nie rozpoznaje natomiast samego prawa posiadania, ani też dobrej wiary osoby, która ten stan naruszyła. Właściwość sądu obywatelskiego jest więc ograniczona. W praktyce chodzić tu będzie przede wszystkim o spory na tle t. zw. worywania się w cudzy grunt.

Do spraw dotyczących naprawienia i wynagrodzenia szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym, rozpoznawanych przez sądy obywatelskie, należą sprawy wymienione w art. 134—167 kodeksu zobowiązań[8]) a więc sprawy: odpowiedzialności za własne i cudze czyny niedozwolone, dalej odpowiedzialności za szkody spowodowane przez zwierzęta i rzeczy oraz wyrządzone w związku z użyciem sił przyrody (pary, gazy, elektryczności, wody itp.), wreszcie odszkodowania za uszkodzenie ciała lub spowodowanie rozstroju zdrowia oraz za bezprawne pozbawienie wolności i obrazę czci. Sprawy te należą jednak do właściwości sądu obywatelskiego tylko wtedy, gdy wartość żądanego odszkodowania nie przekracza 1.500 zł.

Sprawy o należności rolników, rzemieślników, przemysłowców i kupców rozpatruje sąd obywatelski również tylko w przypadku, gdy żądana przez nich suma nie przekracza 1.500 zł.

Ponadto właściwość sądu obywatelskiego we wszystkich tych sprawach z zakresu prawa cywilnego uzależniona jest od dwóch

---

[7]) Od łacińskiego „posessor" — posiadacz.
[8]) Poz. 598 Dz. Ust. z 1933 r.

warunków, a mianowicie obie strony występujące w procesie muszą być obywatelami polskimi i przynajmniej jedna z nich musi mieszkać w tej gminie, w której ustanowiony jest sąd obywatelski, druga zaś w sąsiedniej.

W sprawach karnych sąd obywatelski orzeka w szeregu przestępstwach przeciwko prawu o wykroczeniach, przeciwko ustawie o szkodnictwie polnym i leśnym i przeciwko ustawie przeciwalkoholowej oraz rozpatruje z oskarżenai prywatnego, t. j. osoby pokrzywdzonej, kilka przestępstw z kodeksu karnego, lecz tylko wówczas, gdy osoba pokrzywdzona wniesie oskarżenie do sądu obywatelskiego, może je bowiem również wnieść do sądu powszechnego.

Nie możemy w ramach naszego artykułu wymienić wszystkich spraw karnych, należących do właściwości sądu obywatelskiego[9]), ograniczymy się więc do przykładowego przytoczenia niektórych tylko, by zorientować czytelnika w typie spraw przekazanych orzecznictwu tego sądu.

Z prawa o wykroczeniach[10]) sąd obywatelski orzeka np. w sprawach o zakłócenie spokoju publicznego lub nocnego, o usuwanie lub psucie znaków ostrzegawczych, o nieostrożne obchodzenie się z ogniem, materiałami wybuchowymi i łatwopalnymi, o zanieczyszczenie wody służącej do picia lub pojenia, o uszkodzenie cudzego ogrodu, drzew i krzewów owocowych oraz drzew przydrożnych i w szeregu podobnych spraw.

Z ustawy o szkodnictwie polnym i leśnym[11]) sąd obywatelski wyrokuje np. w sprawach o przejazd lub przegon przez cudze grunty, o wydobywanie na cudzym gruncie piasku, żwiru, gliny, torfu itd., o pasanie na cudzym gruncie, o ścinanie i zrywanie kłosów, zbieranie pokłosia i wykaszanie trawy i w podobnych sprawach.

Z ustawy przeciwalkoholowej[12]) sąd obywatelski rozpatruje sprawy o przebywanie w stanie nietrzeźwym w miejscu publicznym, o wywołanie w takim stanie publicznego zgorszenia swym zachowaniem, o doprowadzenie kogoś do stanu nietrzeźwości oraz o wydawanie osobie nietrzeźwej napojów alkoholwych.

Z kodeksu karnego[13]) podpadają pod orzecznictwo sądu obywatelskiego np. sprawy o spowodowanie uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, o uderzenie człowieka lub naruszenie w inny sposób jego nietykalności cielesnej, o najście domu, o obrazę godności osobistej i zniesławienie oraz szereg podobnych spraw.

Jak widzimy z przytoczonych przykładów, są to wszystko czyny karalne mniejszej wagi, w których stan faktyczny jest na ogół prosty

---

[9]) Sprawy te wymienia wyczerpująco art. 20 dekretu.
[10]) Poz. 572 Dz. Ust. z 1932 r.
[11]) Poz. 224 Dz. Ust. z 1937 r.
[12]) Poz. 423 Dz. Ust. z 1931 r.
[13]) Poz. 571 Dz. Ust. z 1932 r.

i nieskomplikowany, lecz zarazem czyny, które się zdarzają najczęściej, są nieraz bardzo dokuczliwe i wymagają szybkiego osądzenia.

We wszystkich tych przestępstwach powołany jest sąd obywatelski do orzekania pod warunkiem, że czyn karalny popełniony został na terenie gminy, w której mieści się siedziba sądu oraz, że sprawca ukończył już 17 lat i co do tego rodzaju czynu podlega właściwości sądów powszechnych lub władzy administracji ogólnej, a nie np. sądów wojskowych.

Poza wspomnianymi sprawami cywilnymi i karnymi do kompetencji sądu obywatelskiego należy przeprowadzenie pojednania stron we wszystkich sprawach o roszczenia majątkowe z wyjątkiem tylko tych. które dotyczą przejścia, ograniczenia lub obciążenia prawa własności do nieruchomości, a także rozpoznawanie tych spraw, o ile obie strony poddadzą je pod polubowne rozstrzygnięcie sądu obywatelskiego. I tutaj otwiera się przed sądem obywatelskim szerokie pole działania do ugodowego lub polubownego załatwienia najrozmaitszych roszczeń i sporów majątkowych, które — jak wiemy — tak często powstają między mieszkańcami tej samej lub sąsiedniej gminy.

Ta ustalona w dekrecie właściwość sądów obywatelskich ulec może ograniczeniu lub też rozszerzeniu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Niewątpliwie Rada Ministrów ze swych uprawnień skorzysta w jednym albo w drugim kierunku zależnie od tego, jak nowoutworzone sądy obywatelskie potrafią wykonać nałożone na nie zadania.

Na szczególną uwagę zasługuje przepis dekretu, że zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych sąd obywatelski może ze względu na zawiłe okoliczności sprawy przekazać ją do rozpoznania sądowi grodzkiemu lub władzy administracji ogólnej w zależności od tego, która z tych władz byłaby właściwa do jej rozpoznania, gdyby sąd obywatelski nie został utworzony. Przepis ten oraz postanowienie, że od wyroku sądu obywatelskiego służy apelacja do sądu okręgowego, nie zaś do sądu grodzkiego, charakteryzuje sąd obywatelski jako instytucję, która nie stanowi nowej instancji sądowej, lecz powołana jest do załatwiania szeregu spraw niejako „w zastępstwie“ właściwych w zasadzie dla tych spraw sądów grodzkich lub władz administracji ogólnej.

Wyłączanie członków sądu obywatelskiego.

Przy wyłączaniu członków kompletu orzekającego obowiązują te same zasady co przy wyłączaniu sędziów sądów powszechnych z tym, że odnoszą się one również do protokólanta oraz że o wyłączeniu (nawet własnej osoby) orzeka sędzia obywatelski sam, a nie komplet orzekający. Jeżeli jednak wyłączenia żąda strona, a sędzia obywatelski wniosek ten uzna za bezpodstawny, przesłać go musi wraz ze swym wyjaśnieniem sądowi grodzkiemu do decyzji.

POSTĘPOWANIE.

Sąd obywatelski rozpoznaje sprawy w składzie sędziego obywatelskiego jako przewodniczącego i dwóch ławników.

Postępowanie przed sądem obywatelskim, szczegółowo uregulowane w dekrecie[11]), posiada pewne odchylenia od normalnego postępowania sądowego, a w szczególności: sędzia obywatelski może wezwania na rozprawę ogłaszać stronom również ustnie. Rozprawa może być odroczona tylko z ważnych powodów. Jeżeli jedna ze stron lub też obie nie stawią się na rozprawę, chociaż zostały wezwane prawidłowo, sąd obywatelski może sprawę rozpoznać i wydać wyrok, skoro uzna, że osobiste stawiennictwo nieobecnej strony nie jest konieczne. Sąd obywatelski może dopuszczać i przeprowadzać dowody nawet nie powołane przez strony i nie wiążą go żadne ustawowe zasady dowodowe, a orzeka on według swego przekonania, opartego na swobodnej ocenie wszelkich okoliczności sprawy. We wszystkich sprawach cywilnych, a także w sprawach karnych, ściganych z oskarżenia prywatnego, sąd obywatelski obowiązany jest nakłaniać strony do zawarcia ugody. Jeżeli przedmiotem ugody ma być przejście, ograniczenie lub obciążenie prawa własności nieruchomości, sąd obywatelski nie spisuje sam ugody, lecz odsyła strony do notariusza lub do sądu grodzkiego. Do ważności wyroku sądu obywatelskiego wystarczają podpisy dwóch członków kompletu orzekającego. W kwestiach dotyczących postępowania, nie unormowanych w dekrecie, sąd obywatelski może — a więc nie musi — kierować się przepisami kodeksów postępowania cywilnego wzgl. karnego.

Jak widzimy, postępowanie przed sądami obywatelskimi zostało znacznie uproszczone. Ujawnia się w tym dążenie ustawodawcy, aby wymiar sprawiedliwości przez te sądy był możliwie prosty i szybki i nie mógł być hamowany różnymi kruczkami proceduralnymi. Jakkolwiek sąd obywatelski musi oczywiście przy wyrokowaniu przestrzegać przepisów prawa materialnego, to jednak postanowienie dekretu, że nie jest on związany żadnymi ustawowymi zasadami dowodowymi, lecz orzeka według swego przekonania opartego na swobodnej ocenie wszelkich okoliczności sprawy, daje sądowi obywatelskiemu możność opierania swych wyroków w dużej mierze na poczuciu słuszności oraz na znajomości ludzi i stosunków miejscowych. Szczególny nacisk kładzie przy tym ustawodawca na nakłanianie stron do ugodowego lub polubownego załatwiania sporów. Ten kierunek działalności sądów obywatelskich wydaje się jak najbardziej pożądany. Stare przysłowie mówi: „Lepsza chuda ugoda niż tłusty proces“.

---

[11]) oraz w regulaminie wewnętrznym urzędowania (poz. 437 Dz. Ust. z 1947 r.).

Księga umów.

Księgi umów, które obecnie prowadzone są tylko w gminach wiejskich na obszarze b. zaboru rosyjskiego, prowadzone będą z chwilą uruchomienia w gminie sądu obywatelskiego we wszystkich gminach wiejskich na terenie całego kraju. Księgę umów prowadzi sędzia obywatelski. Służy ona do sporządzania przez mieszkańców gminy różnych aktów i umów, chociażby w nich uczestniczyły osoby zamieszkałe gdzieindziej. Akty te i umowy nie mogą jednak odnosić się do przedmiotów, dla których prawo wymaga formy notarialnej, jak np. sprzedaży lub obciążenia nieruchomości. Każdy akt lub umowa, spisane w księdze, muszą prócz podpisów stron posiadać także podpis sędziego obywatelskiego.

Dekret o sądach obywatelskich służyć ma — jak głosi jego uzasadnienie — przede wszystkim celom społeczno-wychowawczym. Powierzenie czynnikowi społecznemu niektórych wprawdzie drobnych spraw, lecz takich, które mają dla szerokich mas ludności istotne znaczenie, wyrobić ma w tych masach poczucie wzajemnej odpowiedzialność obywateli za porządek prawny w kraju i zarazem ugruntować w ich świadomości zrozumienie znaczenia praworządności. Realizując te cele, dekret nie stwarza nowych sądów w znaczeniu „urzędów“, lecz jedynie powierza funkcje sądzenia niektórych spraw osobom wybranym przez rady narodowe.

Pierwsze sądy obywatelskie już powstały i najbliższa przyszłość wykaże, jak dalece sądy te potrafią sprostać pokładanym w nich nadziejom.

DR. MARIAN BUSZYŃSKI.

NOWE ZADANIA URZĘDÓW LIKWIDACYJNYCH.

1. Urzędy Likwidacyjne t. j. Główny Urząd Likwidacyjny i urzędy okręgowe zostały powołane do życia dekretem z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust.). Ich zakres działania określony w dekrecie obejmował przede wszystkim zabezpieczenie i zarząd majątków opuszczonych oraz majątków poniemieckich, które w myśl powyższego dekretu przeszły na własność Skarbu Państwa lub osób prawnych prawa publicznego. Ponadto zakres ten obejmował również sprzedaż ruchomości opuszczonych i poniemieckich w wypadkach przewidzianych w dekrecie oraz sprawowanie innych czynności, zleconych urzędom likwidacyjnym w dekrecie [1]), lub w rozporządzeniach wydanych na jego podstawie.

W szczególności w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1946 r. (poz. 360 Dz. Ust.) określony został bliżej okres uprawnień urzędów likwidacyjnych w odniesieniu do majątków opuszczonych i poniemieckich. Uprawnienia zaś urzędów likwidacyjnych do zbywania ruchomości opuszczonych i poniemieckich określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 11 lipca 1946 r. (poz. 206 Dz. Ust.) [2]).

Ten zakres działania urzędów likwidacyjnych ulegał następnie stopniowemu rozszerzaniu na podstawie innych przepisów ustawowych przewidujących wydawanie decyzyj sądowych o przepadku majątku poszczególnych osób albo też o zabezpieczeniu majątku w razie przewidywanego, względnie grożącego przepadku. Wykonywanie takich decyzyj przekazywano w powyższych ustawowych przepisach urzędom likwidacyjnym. W szczególności przekazanie takie nastąpiło w dekrecie z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939 — 1945 r. (poz. 237

---

[1]) np. w kwestii przywrócenia posiadania majątku osobie, która je w związku z wojną utraciła — art. 19.
[2]) nowelizacje tego rozporządzenia pod poz. 254/46 i 383/46.

Dz. Ust. — art. 6 § 3), następnie w dekrecie z 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust. — art. 11 ust. 2) oraz w dekrecie z 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (poz. 324 Dz Ust. — art. 2 ust. 2 pkt. 3).

Zakres działania urzędów likwidacyjnych uległ następnie dalszemu rozszerzeniu na podstawie dekretu z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z. S. R. R. (poz. 318 Dz. Ust.). W szczególności na zasadzie tego dekretu weszło do zakresu działania okręgowych urzędów likwidacyjnych zabezpieczenie powyższego mienia i wykonywanie wszelkich czynności związanych z zachowaniem jego substacji, jak również zmierzających do czasowego korzystania z tego mienia w granicach zwyczajnych potrzeb gospodarczych.

Zakres działania urzędów likwidacyjnych ulegał zatem w ten sposób stopniowemu rozszerzaniu w drodze wydawania p o s z c z e g ó l n y c h przepisów prawnych przekazujących wykonywanie orzeczeń o przypadku lub zabezpieczeniu zagrożonego przepadkiem majątku urzędom likwidacyjnym. System wydawania norm szczególnych rozszerzających ten zakres działania został ostatnio zarzucony, a ustawodawca przeszedł na system g e n e r a l n e g o przekazania urzędom likwidacyjnym wykonywania orzeczeń o przepadku lub zabezpieczeniu przepadku majątków wydawanych przez sądy oraz przez Komisję Specjalną do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym.

Nastąpiło to mianowicie w dekrecie z 22 października 1947 r. o przepadku majątku (poz. 390 Dz. Ust.). Dekret ten wypełnił zarazem dotkliwą lukę w dotychczasowych przepisach prawnych, normując sprawę w y k o n y w a n i a orzeczeń o przepadku majątku nietylko przez oznaczenie władzy powołanej do wykonywania tych orzeczeń, ale także przez unormowanie ich zakresu i skuteczności wobec osób trzecich oraz trybu postępowania w tych sprawach.

Było to tym bardziej konieczne, że instytucja przepadku (konfiskaty) m a j ą t k u, jako kary względnie środka zabezpieczającego, była ustawodawstwu przedwojennemu wogóle nieznana. Kara taka nie wchodziła przede wszystkim do systemu kar przyjętego przez kodeks karny z 1932 r., ani przez (nieobowiązujący już) kodeks karny wojskowy z 1933 r., nie była też przewidziana w przepisach karnych szczególnych, poza jedynym wyjątkiem w postaci ustawy z 23 czerwca 1939 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadku zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice Państwa (poz. 367 Dz. Ust.), która to ustawa przewidywała w art. 1 możność orzeczenia przez sąd k a r y d o d a t k o w e j przepadku majątku oraz utraty zdolności do dziedziczenia i otrzymywania darowizn. Przepadek ten obejmował utratę mienia nieruchomego, ruchomego oraz wierzytelności i wszelkich praw majątkowych z wyjątkiem

przedmiotów nie podlegających egzekucji sądowej. Przepadły majątek przechodził na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na Fundusz Obrony Narodowej. Tryb postępowania przy przekazywaniu Skarbowi Państwa przepadłego majątku mieli unormować Ministrowie Sprawiedliwości i Spraw Wojskowych.

Poza tym wyjątkowym przepisem zarówno kodeks karny powszechny i kodeks karny wojskowy z 1933 r. jak i ustawy karne szczególne przewidywały jedynie przepadek poszczególnych przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa oraz narzędzi, które służyły lub były przeznaczone do jego popełnienia. Za pewnego rodzaju namiastkę konfiskaty możnaby też uważać przepis art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa (poz. 851 Dz. Ust.), przewidujący w wypadku skazania za zbrodnie określone w powyższym rozporządzeniu grzywny do wysokości nieograniczonej, co faktycznie mogło być równoznaczne z konfiskatą całego majątku skazanego.

Poza wspomnianym wyżej wyjątkiem w postaci ustawy z 23 czerwca 1939 r., dopiero ustawodawstwo powojenne wprowadziło do systemu kar w szerszej mierze instytucję konfiskaty tj. przepadku całego majątku lub jego części.

Odnośne postanowienia nie weszły do systemu kar przyjętego w kodeksie karnym, lecz zawarte są w poszczególnych przepisach ustawowych [3]).

[3]) Do przepisów tych należą prócz wspomnianego już wyżej art. 1 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej w przypadku zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice Państwa:

art. 40 lit. e) i 48 Kodeksu karnego Wojska Polskiego z 1944 r. (poz. 27 Dz. Ust.);

art. 7 dekretu z 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego, w brzmieniu zmienionym dekretem z 22 października 1947 r. o przepadku majątku (poz. 377 Dz. Ust. z 1946 r. i poz. 390 Dz. Ust z 1947 r.).

art 10 i 11 dekretu z 13 kwietnia 1945 r. o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego (poz. 72 Dz. Ust.); o przepadku orzeka władza skarbowa;

art. 49 dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (poz. 292 Dz. Ust.);

art. 2, 8, 12 i 13 dekretu z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939 — 1945 r. (poz. 237 Dz. Ust.);

art. 2 ust. 2 pkt. 2) dekretu z 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (poz. 324 Dz. Ust.);

art. 131 § 5 prawa karnego skarbowego z 11 kwietnia 1947 r. (poz. 140 Dz. Ust.);

art. 18 ustawy z 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (poz. 218 Dz. Ust.).

Ponadto przepadek majątku przewidziany był poprzednio również w:

art. 3 i 5 dekretu PKWN z 4 listopada 1944 r. o środkach zabezpieczają-

Dodać należy, że konfiskata (przepadek) majątku na rzecz Skarbu Państwa przewidziany jest ponadto w niektórych przepisach ustawowych nie jako forma represji karnej, lecz jako następstwo (z mocy samego prawa) pewnych sytuacyj prawnych i faktycznych wywołanych wojną. Do tej ostatniej kategorii zaliczyć należy przepadek majątków poniemieckich przewidziany w art. 2 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust.), dalej przepadek majątku osób pozbawionych obywatelstwa polskiego na podstawie dekretu z 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust.) oraz przepadek mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do Z. S. R. R. przewidziany w dekrecie z 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa tego mienia (poz. 318 Dz. Ust.).

II. Wspomniany wyżej dekret z 22 października 1947 r. o przepadku majątku poruczający urzędom likwidacyjnym wykonywanie orzeczeń o przepadku majątku lub o zabezpieczeniu przepadku odnosi się do wszystkich wypadków, w których przepadek całości lub części majątku orzeczony został j a k o k a r a d o d a t k o w a przez sąd, dalej w których orzeczony on został przez Komisję Specjalną do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym [4]), oraz

---

cych w stosunku do zdrajców Narodu (poz. 54 Dz. Ust.) — przy czym o przepadku majątku (jako k a r z e g ł ó w n e j) orzekał specjalny sąd karny oraz w

art. 16 ustawy z 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów (poz. 96 Dz. Ust.) w brzmieniu zmienionym dekretem z 22 lutego 1946 r. (poz. 73 Dz. Ust.).

Według art. 12 dekretu z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939 — 1945 r. (poz. 237 Dz. Ust.), który sprawę tej odpowiedzialności odmiennie unormował, prawomocne orzeczenia o przepadku mienia wydane na podstawie powyższych przepisów z a c h o w a ł y s w ą m o c p r a w n ą.

Dodać należy, że zarówno powyższy dekret z 4 listopada 1944 r. jak i ustawa z 6 maja 1945 r. już nie obowiązują, zostały bowiem uchylone dekretem z 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (poz. 324 Dz. Ust.).

[4]) Według art. 17 ust. 1 B lit. b) c) ustawy z 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (poz. 218 Dz. Ust.) Komisja Specjalna powołana do życia dekretem z 16 listopada 1945 r. (poz. 302 Dz. Ust.) znowelizowanym dekretem z 14 maja 1946 r. (poz. 149 Dz. Ust.) może orzec p r z e p a d e k t o w a r ó w, których przestępstwo dotyczy oraz p r z e p a d e k u r z ą d z e ń p r z e d s i ę b i o r s t w stanowiących własność oskarżonego.

Dodać należy, że prawo do orzekania o przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa oraz narzędzi przestępstwa służyło Komisji Specjalnej już na podstawie wspomnianego wyżej dekretu z 14 maja 1946 r. Do przepadku jednak tych przedmiotów nie stosują się przepisy dekretu z 22 października 1947 r. o przepadku majątku (poz. 390 Dz. Ust.) — wobec czego do wykonania orzeczeń co do przepadku tych ostatnich przedmiotów nie są powołane urzędy likwidacyjne.

w których orzeczono nie przepadek majątku jako karę dodatkową lecz jako środek zabezpieczający [5]).

Ponadto przepisy wspomnianego dekretu z 22 października 1947 r. mają (art. 14 ust. 1) również zastosowanie do przepadku majątku, który następuje na zasadzie art. 13 dekretu z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939—1945 r. (poz. 237 Dz. Ust.). Odnosi się to do wypadków, w których majątek zajęty na podstawie ustawy z 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa wrogich elementów (poz. 94 Dz. Ust.) nie może zostać zwolniony od zajęcia i ulega z tego powodu przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Orzeczenie o przepadku wydaje sąd (art. 13 § 5 wspomnianego dekretu).

Następnie poszczególne przepisy dekretu z 22 października 1947 r. (art. 14 ust. 2) mają również zastosowanie do przepadku majątku orzeczonego przez władzę administracyjną lub przez sąd na podstawie art. 5, 7 i 8 dekretu z 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ustaw.).

Wreszcie poszczególne przepisy dekretu z 22 paździrnika 1947 r. stosuje się także (art. 14 ust. 2) do przepadku orzeczonego przez władzę skarbową na podstawie art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 3 dekretu z 13 kwietnia 1945 r. o nadzwyczajnym podatku od wzbogacenia wojennego (poz. 72 Dz. Ust.).

Natomiast według art. 1 ust. 2 przepisów powyższego dekretu nie stosuje się do:

a) przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa i narzędzi przestępstw, — przepadek tych przedmiotów przewidziany jest w art. 50 kodeksu karnego, a przepis ten przewiduje, że przedmioty te przelewa się na potrzeby zakładów karnych, poprawczych i zabezpieczających, jeżeli ustawy i umowy międzynarodowe nie zawierają odmiennych przepisów;

---

5) Wydawanie orzeczeń o zabezpieczeniu grożącego przepadku majątku przewidziane jest w:

art. 6 ustawy z 23 czerwca 1939 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej w przepadkach zbiegostwa do nieprzyjaciela lub poza granice Państwa (poz. 367 Dz. Ust.);

art. 8 dekretu z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939—1945 r. (poz. 237 Dz. Ust.);

art. 2 ust. 2 dekretu z 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (poz. 324 Dz. Ust.);

art. 11 ust. 1 dekretu z 13 września 1946 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust.) (zajęcie majątku zagrożonego przepadkiem przez władzę administracyjną).

Ponadto w toku dochodzenia lub śledztwa może być przez sąd wydane orzeczenie o zabezpieczeniu grożącego przepadku majątku (art. 60 kpk). Analogiczne uprawnienie służy sądom wojskowym (art. 39 kwpk).

b) przepadku majątku orzeczonego w postępowaniu karnym skarbowym.

Omówione przepisy dekretu z 22 października 1947 r. powołując urzędy likwidacyjne do wykonywania orzeczeń o przepadku majątku lub o zabezpieczeniu przepadku (z wyłączeniem wyżej pod a) i b) wymienionych) rozszerzyły wybitnie zakres działania urzędów likwidacyjnych w słusznym dążeniu do skoncentrowania w nich czynności związanych z przejęciem i zabezpieczeniem majątków, które w następstwie orzeczonego przepadku przeszły na rzecz Skarbu Państwa. Urzędy te bowiem, którym — jak wyżej zaznaczono — przekazywano poprzednio stopniowo wykonywanie orzeczeń o przepadku na podstawie poszczególnych przepisów prawnych, posiadały już dostosowaną do tych czynności organizację i zostały powołane do życia właśnie do pełnienia tego rodzaju czynności.

III. W art. 2—7 zawiera dekret postanowienia normujące ujawnienie przepadku w księdze wieczystej i rejestrach publicznych, treść, zakres rzeczowy i skutki prawne wydanego orzeczenia o przepadku, odpowiedzialność Skarbu Państwa za zobowiązania osoby dotkniętej przepadkiem oraz skuteczność przepadku wobec osób trzecich. W art. 8—13 zawiera zaś dekret szczegółowe postanowienia normujące uprawnienia i tryb postępowania urzędów likwidacyjnych przy wykonywaniu orzeczeń o przepadku.

W szczególności wykonywanie tych orzeczeń przeprowadzają urzędy likwidacyjne w trybie administracyjnym z wyłączeniem drogi sądowej (mimo, że odnośne orzeczenie wydał sąd). Urzędy likwidacyjne stosować mają przy tym przepisy dotyczące ustalenia sposobu zabezpieczenia i przejmowania majątków opuszczonych i poniemieckich[6]), a w przypadkach nieuregulowanych tymi przepisami stosować mają odpowiednio przepisy części drugiej kodeksu postępowania cywilnego[7]), normującej postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające.

Właściwym do przeprowadzenia postępowania wykonawczego jest okręgowy urząd likwidacyjny, w którego okręgu znajduje się majątek ulegający przepadkowi, albo miejsce zamieszkania lub pobytu skazanego i jego najbliższej rodziny.

---

[6]) art. 7—14 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust.), znowelizowanego dekretem z 20 grudnia 1946 r. (poz. 395 Dz. Ust.), dekretem z 7 lutego 1947 r. (poz. 77 Dz. Ust.) i dekretem z 28 października 1947 r. (poz. 402 Dz. Ust.);

rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21 maja 1946 r. o określeniu osób, których majątek przechodzi na własność Państwa (poz. 182 Dz. Ust.);

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1946 r. w sprawie organizacji i zakresu uprawnień urzędów likwidacyjnych (poz. 360 Dz. Ust.);

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 lipca 1946 r. w sprawie zbywania niektórych ruchomości opuszczonych i poniemieckich (poz. 206 Dz. Ust.), zmienione rozporządzeniem z 27 sierpnia 1946 r. (poz. 254 Dz. Ust.) i z 16 listopada 1946 r. (poz. 383 Dz. Ust.).

[7]) Kodeks postępowania cywilnego (poz. 934 Dz. Ust. z 1932 r.).

Przyjąć należy, że właściwość według miejsca zamieszkania ustala się w tych wypadkach, w których na razie nie można ustalić miejsca położenia majątku skazanego.

Do właściwego okręgowego urzędu likwidacyjnego przesyła prokurator lub Komisja specjalna odpis p r a w o m o c n e g o orzeczenia o przepadku lub o zabezpieczeniu przepadku i odpis ten stanowi tytuł wykonawczy, na zasadzie którego urząd likwidacyjny przystąpić ma do wykonania odnośnego orzeczenia. Jakkolwiek dekret wyraźnie tego nie przewiduje, przyjąć należy, że analogicznie w tych wypadkach, w których orzeczenie wydane zostało przez władzę administracyjną lub przez władzę skarbową, — o których to wypadkach wyżej wspomniano — odpis prawomocnego orzeczenia przesyła okręgowemu urzędowi likwidacyjnego odnośna władza administracyjna względnie skarbowa.

Orzeczenie o przepadku względnie zabezpieczeniu przepadku c z ę ś c i majątku (art. 3 dekretu) powinno dokładnie określać, jakie przedmioty lub inne prawa majątkowe podlegają przepadkowi, gdyby zaś okazało się, że przedmiot taki lub prawo majątkowe należy do osoby trzeciej, względnie gdyby osoba trzecia rościła sobie do nich prawo, — osoba ta może wystąpić (art. 10) z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa o uznanie przepadku (względnie zabezpieczenia przepadku) za nieważny.

Ponadto może się zdarzyć, że p r z y w y k o n y w a n i u przez urząd likwidacyjny orzeczenia o przepadku majątku lub o zabezpieczeniu przepadku objęto pewien przedmiot lub prawo majątkowe, należące nie do skazanego, lecz do osoby trzeciej. Wówczas osoba ta może również wystąpić z pozwem przeciw Skarbowi Państwa o zwolnienie powyższego przedmiotu lub prawa spod przejęcia go na rzecz Skarbu Państwa. Przed wystąpieniem z pozwem powinna jednak powyższa osoba zgłosić pisemnie okręgowemu urzędowi likwidacyjnemu swoje roszczenie o zwolnienie, przedstawiając wszystkie zarzuty, które ma zamiar podnieść w pozwie i wskazując środki dowodowe, którymi swoje roszczenia wykazuje.

W razie niezgłoszenia w powyższy sposób swoich roszczeń urzędowi likwidacyjnemu lub w razie wystąpienia z pozwem przed upływem czterech tygodni od dnia zgłoszenia roszczenia urzędowi likwidacyjnemu, poniesie powyższa osoba koszta procesu i to nawet wtedy, gdyby z powództwem się utrzymała (art. 11 dekretu).

Przepis ten ma na celu umożliwienie urzędowi likwidacyjnemu zbadania zasadności roszczeń osób trzecich i ewent. uwzględnienie ich bez potrzeby udawania się na drogę sądową.

Urząd likwidacyjny rozpatrując zgłoszone roszczenie osoby trzeciej oceniać będzie jego słuszność według norm prawa cywilnego. Nie może przy tym pominąć szczególnych przepisów zawartych w art. 5 i 6 omawianego dekretu z 22 października 1947 r., a miarodajnych przy rozważaniu kwestii nabycia przez osoby trzecie ma

jątku, względnie przedmiotów i praw, objętych orzeczeniem o przepadku.

Przepisy powyższe przewidują między innymi, że wszelkie czynności prawne, zdziałane przez skazanego po popełnieniu przestępstwa, albo w ciągu roku przed popełnieniem przestępstwa, w zamiarze uchylenia majątku od przepadku, będą uznane przez właściwy sąd cywilny za nieważne, jeżeli nabywca wiedział, lub powinien był wiedzieć o tym zamiarze skazanego.

Jeżeli z czynności prawnej skazanego osiąga korzyść „osoba najbliższa" w rozumieniu art. 91 kk. (tj. krewny w linii wstępnej lub zstępnej, rodzeństwo, małżonek, tudzież rodzice, rodzeństwo i dzieci małżonka) domniemywa się, że wiedziała ona o powyższym zamiarze skazanego. Domniemanie to może być oczywista obalone przeciwdowodem. Jeżeli jednak na podstawie czynności prawnej zdziałanej przez skazanego w wymienionym wyżej okresie czasu w zamiarze uchylenia majątku od przepadku, osoba trzecia osiągnęła korzyść pod tytułem darmym, wówczas powyższa czynność prawna będzie zawsze uznana (przez sąd) za nieważną — bez względu na to, czy obdarowany wiedział lub powinien był wiedzieć o zamiarze skazanego.

Powyższe postanowienia zawarte w art. 5 dekretu, mają na celu zabezpieczenie Skarbu Państwa przed umyślnym uchyleniem majątku od przepadku ze strony skazanego. Skarb Państwa jednak może domagać się uznania przez sąd odnośnych czynności (aktów prawnych) skazanego za nieważne tylko w ciągu 5 lat od dokonania tych czynności. Po upływie tego okresu odnośne roszczenie Skarbu Państwa ulega przedawnieniu, a ważność danej czynności skazanego, jakkolwiek dokonanej w zamiarze uchylenia majątku od przepadku, nie mogłaby już być skutecznie kwestionowaną.

Z wspomnianych wyżej przepisów wymaga szczególnego omówienia art. 5. Mianowicie według niego przepadek obejmuje majątek skazanego „w dacie wydania" orzeczenia o przepadku, choćby nieprawomocnego, przejście zaś majątku na rzecz Skarbu Państwa następuje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia. Zdaje się stąd wynikać intencja ustawodawcy, by dyspozycje przedmiotami lub prawami objętymi przepadkiem, dokonane przez skazanego po dacie wydania orzeczenia na rzecz osób trzecich uznane były za pozbawione skuteczności prawnej wobec Skarbu Państwa. Rozważenia wymaga jednak kwestia, czy miałoby to się odnosić również i do wypadków, w których nabycie praw przez osobę trzecią na podstawie takiej dyspozycji skazanego nastąpiło w dobrej wierze.

Otóż ogólna zasada ochrony dobrej wiary wyrażona w art. 48 prawa rzeczowego[8]) przemawia za tym, by wspomniane dyspozycje były w takich wypadkach uznane za prawnie *skuteczne*. Przemawia za tym również postulat bezpieczeństwa obrotu, wymagający, by np. osoba kupująca towar w sklepie, co do którego poprzedniego dnia zapadło orzeczenie o przepadku, wydane przez Komisję Specjalną, o czym osoba ta nie wiedziała, była przecież uważana za właściciela nabytego towaru. Za taką wykładnią przepisu art. 5 przemawia ponadto i brzmienie art. 6 ust. 1 dekretu, który uznaje za ważne między innymi wszelkie czynności prawne zdziałane przez skazanego — i to w zamiarze uchylenia majątku od przepadku — w czasie *po popełnieniu* przestępstwa (nie ograniczając bynajmniej tego czasu do dnia wydania orzeczenia o przepadku) — jeżeli nabywca działał w *dobrej wierze*. Przepis ten zatem niewątpliwie obejmuje i czynności prawne skazanego zdziałane *po dniu wydania* orzeczenia o przepadku, byle tylko przed dniem uprawomocnienia się orzeczenia, z tym dniem bowiem następuje już przejście majątku na rzecz Skarbu Państwa[9]).

Jeżeli w wypadkach przewidzianych w art. 10 i 11 powód utrzyma się z powództwem przeciw Skarbowi Państwa o uznanie przepadku za nieważny, względnie o zwolnienie przedmiotu lub prawa spod objęcia go przez Skarb Państwa, albo jeżeli orzeczenie o przepadku zostanie uchylone, albo też jeżeli kara ta zostanie darowana — wówczas majątek przejęty już na rzecz Skarbu Państwa w wykonaniu orzeczenia o przepadku, ulega zwrotowi osobie uprawnionej.

W razie *niemożności* zwrotu majątku Skarb Państwa odpowiada wobec uprawnionego „według przepisów o odpowiedzialności posiadacza dobrej wiary“ (art. 12 ust. 2).

Przepisy te zawarte są w art. 311 prawa rzeczowego, według którego ten, kto posiada rzecz w dobrej wierze, nie jest obowiązany do wynagrodzenia za jej używanie i nie odpowiada ani za jej zużycie,

---

[8]) poz. 319 Dz. Ust. z 1946 r.

[9]) odmienne stanowisko w tej kwestii zajął *Witold Bendetson* w artykule „Zarys przepisów dekretu o przepadku majątku“ (Wojskowy Przegląd Prawniczy Nr 4 z 1947 r.). Autor ten opiera się na tym, że kategoryczne brzmienie przepisów dekretu (art. 5), posiadających charakter przepisów specjalnych, *zdaje się* uzasadniać wyłączenie ogólnych norm prawa cywilnego, regulujących skutki zbycia rzeczy, dokonanego przez osobę nieuprawnioną, i dochodzi do wniosku, że jest obojętne czy nabycie przez osoby trzecie po wydaniu orzeczenia o przepadku uprawnień do przedmiotów majątkowych skazanego nastąpiło w dobrej czy złej wierze. Zapatrywanie powyższe nasuwa jednak zastrzeżenia już z tego powodu, że art. 5 dekretu, nie zajmujący się wcale kwestią zbywania przedmiotów majątkowych, ani kwestią dobrej czy złej wiary nabywcy nie może być wogóle uważany za przepis specjalny w stosunku do ogólnej normy zawartej w art. 48 prawa rzeczowego, która tym samym powinna być stosowana i do dyspozycyj dokonanych przez skazanego po wydaniu orzeczenia o przepadku.

ani za uszkodzenie lub utratę. Posiadacz taki nabywa własność pożytków naturalnych, które zostały od rzeczy oddzielone w czasie jego posiadania w dobrej wierze, oraz zachowuje pożytki cywilne, jakie pobrał, jeżeli stały się w tym czasie wymagalnymi. Ponadto według art. 313 prawa rzeczowego ten, kto rzecz posiadał w dobrej wierze może żądać od właściciela zwrotu nakładów koniecznych, innych zaś nakładów o tyle, o ile zwiększają wartość rzeczy w chwili zwrotu.

Skarb Państwa odpowiadając zatem wobec właściciela majątku jedynie w granicach odpowiedzialności posiadacza dobrej wiary (art. 12 ust. 2 dekretu), tym samym nie jest obowiązany do zwrócenia właścicielowi „uzyskanych korzyści" z tego majątku (art. 123 Kodeksu zobowiązań) z tytułu niesłusznego wzbogacenia się, podpadających pod pojęcie „pożytków naturalnych i cywilnych" w granicach określonych w art. 311 prawa rzeczowego.

Natomiast gdyby zwrócenie majątku właścicielowi okazało się niemożliwe (art. 12 ust. 2 dekretu) z powodu sprzedania go osobie trzeciej, to okoliczność, że Skarb Państwa traktowany jest jako posiadacz dobrej wiary, nie może pozbawiać właściciela majątku prawa do uzyskanej przy sprzedaży ceny kupna. Art. 12 ust. 2 dekretu w związku z art. 311 prawa rzeczowego nie pozbawia bowiem właściciela tego prawa i z przepisów tych nie wynika, by w tym zakresie nie miały być stosowane ogólne postanowienia kodeksu zobowiązań o odpowiedzialności w razie niesłusznego wzbogacenia się[10]).

O ile w wypadkach wymienionych w ust. 1 art. 12 dekretu zwrócenie właścicielowi majątku zwolnionego od przepadku nastąpić nie może (ust. 2 art. 12), — wówczas właściciel ten zachowuje jedynie prawo domagania się wynagrodzenia od Skarbu Państwa, który — co wyżej omówiono — odpowiada według przepisów o odpowiedzialności posiadacza dobrej wiary.

Orzekanie o przyznaniu, tj. o należności wynagrodzenia z tytułu powyższej odpowiedzialności oraz o jego wysokości należy do okręgowego urzędu likwidacyjnego, właściwego do wykonania orzeczenia o przepadku. Odnośną decyzję co do należności i wysokości wydaje urząd likwidacyjny w trybie postępowania administracyjnego.

Jeżeli w decyzji tej urząd likwidacyjny przyznając uprawnionemu prawo do wynagrodzenia ustalił jego wysokość, — to według ust. 4 art. 12 dekretu od decyzji co do wysokości tego wynagrodzenia nie służy uprawnionemu odwołanie w trybie administracyjnym, służy mu natomiast prawo żądania, by ustalenia wysokości wynagrodzenia dokonał sąd grodzki siedziby okręgowego urzędu likwidacyjnego.

[10]) Do tych wniosków dochodzi również Bendetson w artykule powołanym wyżej w uw. 9).

Wniosek odnośny ma być przez uprawnionego zgłoszony w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia mu orzeczenia urzędu likwidacyjnego. Sąd ustala w takich wypadkach wysokość wynagrodzenia w trybie postępowania niespornego[11]).

Natomiast w wypadkach, gdy okręgowy urząd likwidacyjny w decyzji swojej odmówił odnośnej osobie wogóle prawa do wynagrodzenia z tytułu odpowiedzialności z art. 12 ust. 2 dekretu, służy osobie tej odwołanie w trybie administracyjnym do instancji wyższej, tj. do Głównego Urzędu Likwidacyjnego, od orzeczeń zaś okręgowych urzędów likwidacyjnych na obszarze Ziem Odzyskanych — do Ministra Ziem Odzyskanych[12]).

Jak już wyżej zaznaczono, do wykonywania orzeczeń o przepadku i zabezpieczeniu przepadku majątku, a w szczególności do ustalania sposobu zabezpieczenia i przejmowania tego majątku mają zastosowanie odpowiednie przepisy, dotyczące majątków opuszczonych i poniemieckich, w kwestiach zaś nieuregulowanych tymi przepisami — przepisy części drugiej kodeksu postępowania cywilnego. Zasada ta wyrażona w art. 8 dekretu, została podkreślona w art. 13, według którego do majątku, który uległ przepadkowi, mają wogóle zastosowanie przepisy dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich oraz wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych[13]). Tym samym więc wszystkie uprawnienia i kierunki działalności urzędów likwidacyjnych, przewidziane w powyższych przepisach w odniesieniu do majątków opuszczonych i poniemieckich, stosują się wogóle do majątków względnie przedmiotów, podlegających przepadkowi, którego wykonanie przeszło na urząd likwidacyjny.

Do majątku zaś, będącego przedmiotem zabezpieczenia przepadku, stosuje się te spośród powyższych przepisów, które dotyczą zabezpieczenia majątków opuszczonych oraz korzystania z nich w granicach zwyczajnych potrzeb gospodarczych. Jednakowoż (art. 13 ust. 2 dekretu) zabezpieczenie przez odebranie majątku dotychczasowemu posiadaczowi wymaga postanowienia sądu lub Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym.

Dodać należy, że orzeczenie o zabezpieczeniu przepadku podlega (art. 2) ujawnieniu w księdze wieczystej, rejestrze handlowym i innych rejestrach publicznych, — co zapewnia skuteczność zabezpieczenia wobec osób trzecich, któreby po wspomnianym ujawnieniu mogły nabyć prawa do odnośnego majątku.

---

[11]) Kodeks postępowania niespornego z 18 lipca 1945 r. (poz. 169 Dz. Ust.).

[12]) § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 7 listopada 1946 r. w sprawie organizacji i zakresu uprawnień urzędów likwidacyjnych (poz. 360 Dz. Ust.).

[13]) Wymieniono je wyżej w uwadze 6).

Omawiany dekret z jednej strony unormował szereg zagadnień związanych z działalnością i obowiązkami władz wymiaru sprawiedliwości przy orzekaniu przepadku mienia[14]) na podstawie szczególnych przepisów ustawowych, z drugiej zaś określił tryb wykonywania odnośnych orzeczeń, poruczając je we wszystkich wypadkach urzędom likwidacyjnym — bez względu na to, na jakiej podstawie prawnej orzeczenie zostało wydane.

W ten sposób te trudności, które wynikały w praktyce wskutek braku bliższych norm ustawowych, dotyczących przepadku majątku, oraz te wątpliwości, jakie nasuwały się w kwestii zakresu i skuteczności prawnej odnośnych orzeczeń oraz w związku z ich wykonywaniem, zostały obecnie usunięte[15]).

---

[14]) postanowienia dekretu od strony obowiązków władz wymiaru sprawiedliwości omawia bliżej Cz. W a s i l e w s k i w artykule „Dekret o przepadku majątku" w Nr 1 „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego" z 1948 r.

[15]) Już po wydrukowaniu niniejszego artykułu ogłoszona została ustawa z 30 stycznia 1948 r. o zbywaniu i dzierżawie oraz o przekazywaniu na własność związków samorządu terytorialnego niektórych kategoryj mienia państwowego (poz. 75 Dz. Ust.).

Ustawą tą zostały między innymi unormowane c z y n n o ś c i u r z ę d ó w l i k w i d a c y j n y c h w związku z przejęciem przez Państwo poszczególnych obiektów majątkowych również na podstawie orzeczeń o przepadku majątku. Przewidując zbywanie (sprzedaż), oddawanie w dzierżawę oraz przekazywanie na własność samorządowi terytorialnemu odnośnych obiektów majątkowych, ustawa określa szczegółowo z a k r e s u p r a w n i e ń u r z ę d ó w l i k w i d a c y j n y c h w tej dziedzinie i t r y b p o s t ę p o w a n i a w tych sprawach.

JÓZEF KLIŃSKI, adw.

NORMY PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO

Ruch spółdzielczy z trudnością torujący sobie drogę w niesprzyjających warunkach okresu przedwojennego w obecnych zmienionych stosunkach gospodarczych i politycznych rozwinął się i swym zasięgiem obejmuje coraz szersze masy ludności. W związku z tym wzrosło zainteresowanie przepisami prawnymi, które ruch ten normują i kształtują jego formy. Omawiając je w krótkim artykule, nie mogę oczywiście wyczerpać całego bogatego materiału, składającego się nie tylko z pisanych norm prawnych i niepisanych zwyczajów, lecz orzecznictwa i licznych komentarzy, muszę przeto ograniczyć się do poruszenia zasadniczych zagadnień i podstawowych założeń spółdzielczości.

Normy prawne, regulujące życie spółdzielcze, były dotychczas omawiane w pracach naukowych i podręcznikach, jako część składowa prawa handlowego : dopiero od niedawna zaczęła przeważać opinia, że stanowią one odrębną i samodzielną dziedzinę prawa, i jeżeli zachodzi pomiędzy nimi podobieństwo, to raczej tylko co do zewnętrznych form organizacyjnych.

Ruch ten bowiem powstał jako dążenie do wyzwolenia warstw gospodarczo upośledzonych z ucisku, jaki wytwarzały formy prawne, regulowane właśnie przede wszystkim przez prawo handlowe. Opiera się on na założeniach i celach ideologicznych zupełnie odmiennych, normy więc prawne, kształtujące ten ruch, poza pewnymi zewnętrznymi podobieństwami, nie mają nic wspólnego z prawem handlowym regulującym formy życia kapitalistycznego.

Źródła przepisów prawa spółdzielczego w Polsce mieszczą się w ustawie o spółdzielniach z dn. 29.X.1920 r. (tekst jednolity Dz. Ust. Nr 55, poz. 495, 1934 r. ze zmianami, wprowadzonymi dekretem z dnia 24.VII 1945 r. Dz. Ust. Nr 34, poz. 205, 1945 r. oraz dekretem z dnia 28.X 1947 r. Dz. Ust. Nr 86, poz. 401, 1947 r.), rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 25.VI 1934 r. o rejestrze spółdzielni (Dz. Ust. Nr 57, poz. 504, 1938 r.), rozporządzeniu Ministra Skarbu z dnia 26.IX 1934 r. o organizacji Rady Spółdzielczej (Dz. Ust. Nr 89

poz. 817. 1934 r.), oraz w 3 instrukcjach, wydanych przez Radę Spółdzielczą. Nie wymieniam tu szeregu przepisów związkowych, które, normując inne dziedziny prawa, dotykają interesującego nas zagadnienia spółdzielczości tylko ubocznie, jak np. przepisy podatkowe, zwłaszcza, że ich omawianie przekroczyłoby ramy krótkiego artykułu informacyjnego.

Zarówno teoretycy prawa, jak i ustawodawcy nie ustalili dotychczas jednolitego pojęcia spółdzielczości, wynikło to jednak nie tyle z trudności sformułowania tego pojęcia, co przede wszystkim z odmiennego podejścia do tych zagadnień, uzależnionego od celów, do urzeczywistnienia których winna ona zmierzać. Nie należy jednak sądzić, iż pojęcie to jest wogóle zupełnie płynnym i nieokreślonym. Są pewne podstawowe zasady, uznawane przez wszystkich prawie teoretyków i powtarzające się w większości ustawodawstw różnych krajów. Przytacza je i nasz ustawodawca w art. 1 ustawy z dn. 29.X 1920 r. Do nich należą: 1) zrzeszenie nieograniczonej ilości członków, 2) zmienność składu osobowego i kapitału i 3) podniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa.

W zasadzie ideałem spółdzielczości jest włączenie w jej kadry organizacyjne całej ludności, a przynajmniej znacznej części. Stąd powstało hasło t. zw. drzwi otwartych polegające na udostępnieniu wstępu do spółdzielni każdemu i na zakazie ustalania maksymalnej ilości jej członków. Wypływa ono także i z celów spółdzielczości, która dąży do zaspokojenia potrzeb swych członków, a nie gromadzenia kapitałów, jak to ma miejsce w spółkach kapitalistycznych. To też w tych ostatnich wejście nowych udziałowców jest uzależnione od zgody dawnych, w interesie których nie leży zmniejszanie przypadających na nich zysków i udziału w nagromadzonym przez spółkę kapitału i którzy przeto mogą uwarunkowywać takie przystąpienie od wpłat, przekraczających nominalną wartość udziałów. W spółdzielniach zaś, w których członkowie mają prawo tylko do wpłaconych przez nich sum (i ewent. nadwyżek bilansowych za okres swego udziału w spółdzielni) przystąpienie nowych członków leży raczej w ich interesie, gdyż zwiększa kapitał obrotowy. Spółdzielnia bowiem w zasadzie nie powinna być kupcem, sprzedającym towar każdemu zgłaszającemu się odbiorcy, lecz zaspakajać potrzeby swych członków, dostarczając im towary po cenach tak skalkulowanych, aby pokrywały związane z kupnem i dostawą wydatki. W praktyce oczywiście powstaje zazwyczaj pewna drobna nadwyżka, która jednak nie stanowi zysku, lecz zwrot jedynie sum nadebranych.

Konsekwencją zasady „drzwi otwartych“, umożliwiającej każdej chwili zarówno przystąpienie do spółdzielni, jak i jej opuszczenie jest zmienność jej składu osobowego i zmienność kapitału.

Wreszcie trzecia wymieniona w cyt. art. 1 ust. zasada, polegająca na podniesieniu zarobku lub gospodarstwa członków przez wspólne

prowadzenie przedsiębiorstwa nie powinna być rozumiana w ten sposób, że chodzi tu o przedsiębiorstwo sensu stricto, tj. o pewien odrębny zakład pracy, są bowiem spółdzielnie np. mieszkaniowe, budowlane i t. p., które takiego zakładu nie prowadzą, a jednak osiągają zamierzony cel podniesienia zarobków lub gospodarstwa swych członków przez dostarczenie im na ulgowych warunkach lokali mieszkalnych. W formule tej ustawodawca wyraził myśl, iż spółdzielnie są zrzeszeniem osób, które przez wspólny wkład kapitału dążą do osiągnięcia pewnych gospodarczych celów.

Jak wynika dalej z cytowanego artykułu 1 ustawy, spółdzielnie, służąc gospodarczym zadaniom, mogą również mieć na celu podniesienie poziomu kulturalnego swych członków. Działalność jednak kulturalna spółdzielni nie jest obligatoryjna i w tym zakresie podlegają one przepism prawa o stowarzyszeniach, a w szczególności przepisom art. art. 11—15 i 17 tego prawa, przy czym przez terminy „założenie“ i „rozwiązanie“, używane w tych przepisach należy rozumieć „rozpoczęcie“ i „zakończenie“ działalności kulturalnej. Rozpoczynając więc swą działalność kulturalną winien zarząd spółdzielni zgłosić o tym na piśmie powiatowej władzy administracji ogólnej miejsca swej siedziby, podając wymagane w tych przepisach dane, dotyczące nazwy spółdzielni, celów i środków zamierzonej działalności kulturalnej, składu osobowego, składu władz, sposobu ich wyboru i t. p. Jeżeli władze administracji ogólnej w ciągu 4 tygodni od dnia zgłoszenia nie zakażą tej działalności, względnie stwierdzą, iż zastrzeżeń nie mają, spółdzielnia może przystąpić do jej wykonywania. Odmowa (zakaz), jak każda decyzja podlega zaskarżeniu do II. instancji.

Podstawą prawną działalności spółdzielni jest przede wszystkim ustawa i statut. Ustawa zawiera przepisy bezwzględnie obowiązujące, od których statut odstąpić i uregulować zawartych w nich norm inaczej nie może i przepisy dyspozycyjne, obowiązujące wówczas, kiedy zagadnienia, które one regulują, w statucie zostały pominięte. Ponadto statut może zawierać postanowienia, dotyczące materii w ustawie wogóle nieustalonych pod warunkiem, oczywiście, aby nie były one sprzeczne z zasadami, przyjętymi w ustawie. Pominięcie przez statut już zarejestrowany zagadnień mających istotne znaczenie, a nie dających się zastąpić przepisami ustawowymi, powoduje unieważnienie tegoż i rozwiązanie spółdzielni. Ten sam skutek wywoła zarejestrowanie statutu, zawierającego normy prawne, sprzeczne z ustawą nie dające się zastąpić przepisami ustawy, a dotyczące zagadnień istotnych.

Opracowany przez założycieli statut zgłasza do Sądu Okręgowego wybrany na pierwszym walnym zgromadzeniu zarząd, załączając dwa odpisy statutu oraz odpisy dokumentów, stwierdzających powołanie władz spółdzielni, a także oświadczenie Rady Spółdzielczej lub związku rewizyjnego, ustalające, że celowość założenia spółdzielni

oraz jej zamierzenia gospodarcze, ujawnione w statucie, nie nasuwają zastrzeżeń. Przepis ten został wywołany potrzebą pewnej filtracji powstających spółdzielni i niedopuszczenia do zakładania przybierających tylko pozornie formy spółdzielczości, w istocie zaś dążących do celów sprzecznych z jej założeniami. Sąd bada statut i zauważywszy usterki zwraca zarządowi dla ich usunięcia, przy czym procedura taka powtarza się tak długo, aż uzna, że statut odpowiada wymogom prawa, poczym nakazuje wciągnięcie spółdzielni do rejestru handlowego. Przez wpis do rejestru handlowego Spółdzielnia uzyskuje osobowość prawną, ułatwia on ponadto osobom, pragnącym wejść w stosunki prawne ze spółdzielnią, otrzymanie ścisłych informacji zarówno co do treści statutu, jako też i osób uprawnionych do reprezentowania spółdzielni.

Każda spółdzielnia winna posiadać firmę, czyli nazwę, zawierającą dodatek „spółdzielnia“ lub przymiotnik „spółdzielczy“, tudzież oznaczenie siedziby i rodzaju odpowiedzialności. W nazwie tej nie mogą figurować nazwiska poszczególnych udziałowców, jak to ma miejsce często w stosunku do spółek, ponieważ są oni ze spółdzielnią luźno związani. Przepisy nasze znają trzy rodzaje odpowiedzialności członków za zobowiązania spółdzielni, a mianowicie: 1) udziałami, 2) ograniczona, 4) nieograniczona. W pierwszym wypadku udziałowiec odpowiada tylko do wysokości swego udziału przy czym w wypadku, gdy udział jego nie został uiszczony w całości, brakująca reszta może być ściągnięta w drodze sądowej. Należy jednak zauważyć, że wysokość udziałów określa nie deklaracja członkowska, lecz statut, który może być już po złożeniu deklaracji zmienionym w części, określającej wysokość udziałów. W drugim wypadku udziałowcy odpowiadają do pewnej określonej przez statut wysokości w stosunku do udziałów (np. dwukrotnej, czterokrotnej itp.). Wreszcie w ostatnim wypadku odpowiadają całym swym majątkiem. Ten ostatni rodzaj odpowiedzialności jest stosowany w spółdzielniach, liczących niewielką ilość członków dobrze znających się nawzajem, mających do siebie zaufanie i możność stałej kontroli. Odpowiedzialność ponad udziały ma miejsce tylko w stosunku do spółdzielni i nosi charakter subsydiarny(pomocniczy), występuje więc wówczas, kiedy spółdzielnia nie jest w możności pokrycia swych zobowiązań i jest przeto zmuszoną zwrócić się o pomoc do odpowiedzialnych wobec niej udziałowców.

Przystąpienie do spółdzielni w zasadzie jest dobrowolnym, wszelki bowiem przymus jest sprzeczny z założeniami spółdzielczości, jak również, zgodnie z hasłem drzwi otwartych, udostępniony każdemu. W praktyce, oczywiście, zasady te ulegają pewnym ograniczeniom. Mogą zdarzyć się wypadki, iż wstępujący do spółdzielni, kieruje się nie przeświadczeniem o słuszności i potrzebie spółdzielczości, lecz innymi względami, np. trudnościami zaopatrzenia się w potrzebne mu towary w inny sposób. Nie jest to jednak przymus oparty na

przepisach prawnych. Wprowadzenie pewnych ograniczeń przystąpienia do spółdzielni umożliwia art. 13 ustawy, który pozwala ustalić w statucie warunki, jakim winni odpowiadać kandydaci na członków. Umożliwiają one werbowanie do spółdzielni o specjalnym charakterze lub specjalnych celach członków posiadających odpowiednie kwalifikacje, jak np. spółdzielnie rzemieślnicze, adwokackie i t. p., a ponadto zapobiegają przenikaniu elementów niepożądanych pod względem moralnym, udział których mógłby szkodzić rozwojowi spółdzielczości. Ograniczenia te jednak muszą być ujęte w takiej formie, aby nie podważały samej zasady drzwi otwartych. Gwarancją zapobiegającą tendencjom założycieli wprowadzenia zbyt daleko idących ograniczeń jest wyż. wym. ocena statutu przez Radę Spółdzielczą lub Związek Rewizyjny przy składaniu wniosku o zarejestrowanie statutu przez sąd. Zresztą obowiązek kontroli i zapobieganie nadużyciom przy przyjmowaniu nowych członków nie kończy się z chwilą zaaprobowania przez Związek Rewizyjny lub Radę Spółdzielczą projektu statutu. Wprawdzie w myśl obowiązujących przepisów odmowa przyjęcia w poczet członków spółdzielni nie może być zaskarżona do sądu, tym niemniej z reguły statuty przewidują prawo odwoływania się od odmownej decyzji zarządu do wyższych organów spółdzielni z walnym zgromadzeniem włącznie. W wypadku zaś odmowy walnego zgromadzenia poszkodowany może wnieść skargę do Związku Rewizyjnego, który, uznając słuszność tej skargi, interweniuje u władz spółdzielni. Jeżeli i ta interwencja nie odnosi skutku, Związek jest uprawniony do zaskarżenia odmownej uchwały do sądu i żądania jej uchylenia, a nawet rozwiązania spółdzielni w wypadkach uporczywego naruszania przez nią zasad spółdzielczości.

Jak każdy obywatel, odpowiadający warunkom statutowym, może żądać przyjęcia go w poczet członków spółdzielni, tak również każdy członek może z niej wystąpić za pisemnym wypowiedzeniem, złożonym w terminie ustalonym w statucie. W wypadku, kiedy statut terminu takiego nie określa, wypowiedzenie winno nastąpić co najmniej na 3 miesiące przed końcem roku obrachunkowego. Ponadto ustawa przewiduje pewne ograniczenia występowania ze spółdzielni w okresie trwania odroczenia wypłat lub postępowania zapobiegającego upadłości.

Utrata członkowstwa następuje ponadto skutkiem śmierci i wykluczenia członka. Obowiązujące u nas przepisy nie przewidują, jak ma to miejsce w niektórych innych ustawodawstwach, dziedziczenia praw członkowskich. Jest to konsekwencja zasady, że istotą stosunku, zachodzącego pomiędzy spółdzielnią i jej członkiem jest stosunek osobisty, a nie majątkowy. Tym nie mniej spadkobiercy mają prawo do zwrotu wpłaconych przez zmarłego członka udziałów i ewentualnych nadwyżek bilansowych. W celu ułatwienia rozrachunków ustawa wprowadza fikcję, że ustanie członkostwa następuje z końcem roku kalendarzowego, w którym nastąpiła śmierć. Spadkobiercy

jednak w okresie pomiędzy śmiercią spadkobiercy a ustaniem członkostwa mogą wykonywać tylko przysługujące zmarłemu prawa majątkowe, nie mogą natomiast korzystać z jego praw osobistych (udział we władzach spółdzielni i walnych zgromadzeniach, prawo głosowania i t. p.), gdyż nie są członkami spółdzielni.

Nie chcąc dopuścić do pozostawania w spółdzielni członków, którzy swym postępowaniem działają na jej szkodę, ustawodawca przewidział możność ich wykluczenia. Określenie powodów, uzasadniających wykluczenie członka, jak również stosowanej w tym celu procedury ustawa pozostawia statutowi. Ustawa jednak zastrzega, że wykluczony członek traci swe prawa osobiste, jak przynależność do władz spółdzielni, prawo udziału w walnych zgromadzeniach i t. p. już z chwilą wysłania mu zawiadomienia o wykluczeniu, natomiast utrata praw majątkowych następuje dopiero z końcem roku kalendarzowego. Niezależnie od ewent. przewidzianego w statucie trybu odwołania się od uchwały wykluczającej członka do wyższych władz spółdzielni, poszkodowanemu przysługuje skarga do Sądu Okręgowego.

Fundusze spółdzielni powstają przede wszystkim z udziałów członkowskich. Każdy członek winien posiadać przynajmniej 1 udział. Ustalenie maksymalnej ilości udziałów, które może posiadać członek spółdzielni, ustawa pozostawia statutowi. W odróżnieniu od spółek kapitalistycznych zbywanie ,jak również zastawianie udziałów jest niedopuszczalnym, wobec bowiem osobistego charakteru stosunku udziałowców do spółdzielni nie jest dla niej obojętnym, kto jest jej członkiem. Jak to już zaznaczyłem, członkom przysługuje prawo do partycypowania w podziale nadwyżki bilansowej. Z nadwyżki tej jednak przede wszystkim musi być potrącone 10% na fundusz zapomogowy (rezerwowy), przyczym potrącenia są dokonywane do czasu, kiedy fundusz ten osiągnie wysokość wpłaconych składek. Statuty mogą kwoty tych potrąceń podnieść i zlecić ich kontynuowanie chociażby fundusz zapomogowy osiągnął wyżej określoną wysokość. Ponadto wszystkie wzorowe statuty przewidują przekazywanie na ten fundusz całej nadwyżki, uzyskanej z obrotów z niečłonkami. W przeważnej ilości spółdzielni podział nadwyżki następuje nie w stosunku do ilości posiadanych przez członków udziałów, lecz w stosunku do dokonanych przez nich ze spółdzielnią obrotów. Jednakże zgodnie z ustawą wypłacona członkom dywidenda może być tylko o 2% wyższą od najwyższej stopy dyskontowej banku emisyjnego w danym roku obrachunkowym. Przeznaczenie pozostałej reszty nadwyżki, jeżeli nie jest uregulowane w statucie, ustala walne zgromadzenie.

Organizacja władz spółdzielni jest zbliżoną do organizacji władz spółek i przewiduje istnienie 3 organów — wykonawczego, kontrolującego i uchwałodawczego. Organem wykonawczym jest zarząd, który reprezentuje spółkę, jako osobę prawną wobec władz i osób

trzecich. Sposób powoływania zarządu ustala statut. Większość statutów przewiduje wybór zarządu przez Radę Nadzorczą, a nie bezpośrednio przez walne zgromadzenie. System ten, aczkolwiek uniemożliwiający bezpośrednie wypowiedzenie woli większości, w praktyce, zwłaszcza w dużych spółdzielniach, daje lepsze wyniki, zapobiega bowiem przypadkowemu wyborowi nieodpowiednich jednostek przez członków nieorientujących się w kwalifikacjach kandydatów. W skład zarządu mogą wchodzić tylko członkowie spółdzielni, ma to na celu zapobieganie wpływom osób, stojących poza spółdzielczością i obcych jej ideologji.

Do kompetencji zarządu należą w zasadzie wszystkie sprawy, wchodzące w zakres działania spółdzielni, które nie zostały wyraźnie bądź na mocy ustawy, bądź też statutu przekazane walnemu zgromadzeniu i radzie nadzorczej. Walne zgromadzenie może wprowadzić dalej idące ograniczenia, do których zarząd winien zastosować się, jednakże nie mają one skutku wobec osób trzecich, jeżeli nie były ujawnione w statucie należycie zgłoszonym i zarejestrowanym. Zobowiązania przeto zaciągnięte przez zarząd z przekroczeniem tych ograniczeń wiążą spółdzielnię.

Jak to podkreśla uzasadnienie rządowe do ustawy nowelizacyjnej z dnia 13 marca 1934 r. (Dr. Sejm Okr. III, Nr 766), jednym z wytycznych celów ruchu spółdzielczego jest wykluczenie przez spółdzielnię obrotów z niecziłonkami i ograniczenie się do zawierania umów wyłącznie z członkami. W praktyce jednak, przynajmniej narazie, osiągnięcie tego celu jest niemożliwym, ustawa przeto pozwala zarządowi na zawieranie wszelkiego rodzaju umów także i z nieczłonkami, pod warunkiem, że statut nie stanowi inaczej. W spółdzielniach pożyczkowo-kredytowych, powołanych przede wszystkim dla pomocy kredytowej jej członkom, udzielanie pożyczek nieczłonkom jest dopuszczalne tylko za odpowiednim zabezpieczeniem rzeczowym i na mocy wyraźnego zezwolenia statutowego. Przekroczenie jednakże tych zakazów przez zarząd nie pociąga za sobą nieważności zawartych umów, lecz tylko odpowiedzialność karną winnych tego przekroczenia członków zarządu. Prawo spółdzielcze nie zna prokury, jako pełnomocnictwa ogólnego, przewidzianego w Kod. Handlowym, natomiast pozwala na ustanawianie pełnomocnictw szczególnych, ujętych nawet w ogólną formę, upoważniającą do prowadzenia całego przedsiębiorstwa lub oddziału. I ci jednak pełnomocnicy dla niektórych czynności, wymienionych w ustawie i dotykających szczególnie żywotnych interesów spółdzielni, muszą posiadać specjalne pełnomocnictwa.

Rada nadzorcza jest organem kontrolnym spółdzielni, powołanym do czuwania nad całokształtem jej działalności. Wprawdzie kontrolę działalności spółdzielni sprawuje ponadto przez swe fachowe organy związek rewizyjny, nie usuwa to jednak potrzeby stałego nadzorowania tej działalności przez składającą się przynajmniej

z 3 osób radę nadzorczą, którą zgodnie z wymogami ustawy winna posiadać każda spółdzielnia. Przysługujące radzie nadzorczej prawo kontroli w wielu wypadkach byłoby środkiem zupełnie niewystarczającym, gdyby nie miała możności skutecznego wkraczania w zarządzenia zarządu, a nawet stosowanie represji. W spółdzielniach statuty których przewidują wybór członków zarządu przez radę, represją taką będzie ich odwołanie, w spółdzielniach zaś, przewidujących w swych statutach wybór tychże przez walne zgromadzenie, rada nadzorcza, poza krytycznym oświetleniem działalności zarządu na walnym zgromadzeniu, może winnych do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez walne zgromadzenie zawiesić, powierzając swym członkom czasowe wypełnienie ich funkcji.

Najwyższym organem spółdzielni, wyrażającym wolę jej członków w drodze podejmowania uchwał jest walne zgromadzenie. Prawo uczestniczenia w nim przysługuje wszystkim członkom, lecz tylko osobiście. Od tej zasady prawo czyni wyjątek dla osób prawnych oraz niezdolnych do działań prawnych (ubezwłasnowolnionych, małoletnich i t. p.), reprezentowanych przez swych ustawowych zastępców. Wynika to z założeń, że spółdzielnia nie jest zrzeszeniem kapitałów, lecz osób, którzy winni brać osobisty udział w jej pracach, zwłaszcza, że są to przeważnie miejscowi mieszkańcy, dla których udział w odbywających się rzadko walnych zgromadzeniach nie może nastręczać zbyt dużych trudności. Zasada ta, iż podstawowym czynnikiem w spółdzielni jest człowiek, a nie kapitał powoduje również, że każdy udziałowiec ma jeden tylko głos bez względu na ilość udziałów. Dla ułatwienia Radzie Spółdzielczej i Związkom Rewizyjnym wykonywanie kontroli, a w tym celu zapoznania się ze składem osobowym spółdzielni, istotnymi zamiarami i dążeniami jej członków ustawa przyznaje prawo uczestniczenia w walnych zgromadzeniach przez swego przedstawiciela, posiadającego głos doradczy. Aby mogły one z tego upoważnienia korzystać zarząd jest zobowiązany powiadomić je o terminach tych zgromadzeń.

Zakres kompetencji walnego zgromadzenia określa statut, jednakże ustawa enumeratywnie wymienia te sprawy, których załatwianie nie może być przekazane innym organom. Są to,, podobnie jak i w spółkach, sprawy dotyczące najżywotniejszych interesów spółdzielni, jak to wybory członków rady, zatwierdzanie bilansów oraz budżetu, zmiana statutu, likwidacja spółdzielni itp. Poza tym walne zgromadzenie, jako najwyższy organ spółdzielni, może podejmować uchwały nawet w sprawach przekazanych kompetencji innych władz. Praktykę taką można uznać za właściwą tylko w wyjątkowych wypadkach. Jednakże i walne zgromadzenie nie może uszczuplać indywidualnych praw członków przyznanych im przez ustawę (udział w walnym zgromadzeniu, prawo do nadwyżek bilansowych itp.).

Walne zgromadzenie zwołuje organ wskazany przez statut, a w braku takiego określenia, zarząd. Winno być ono zwołane przynajmniej raz do roku w terminie przez statut ustalonym, nie później, niż w 6 miesięcy po upływie roku obrachunkowego. Ponadto zarząd obowiązany jest zwołać walne zgromadzenie na żądanie rady nadzorczej, Rady spółdzielczej lub Związku Rewizyjnego oraz wskazanej w statucie ilości członków, a jeżeli statut tego nie reguluje — 1/10 części ogółu członków. Uchwały zapadają zwykłą większością obecnych i tylko w pewnych, wymienionych w ustawie sprawach, musi być większość kwalifikowana. Jeżeli statut nie ustala quorum, zgromadzenie jest ważnym przy każdej ilości obecnych.

Walne zgromadzenie jest władne podejmować uchwały jedynie w sprawach, które są uregulowane w prawie spółdzielczym, wszelkie więc spory, zachodzące pomiędzy spółdzielnią a jej członkami na tle uprawnień wynikających z innych przepisów, winny być rozstrzygane przez właściwe władze. Uchwały podjęte przez walne zgromadzenie w granicach swych formalnych kompetencji mogą być zaskarżone w terminie 6-tygodniowym od dnia ich powzięcia do sądu przez członków, których niesłusznie krzywdzą. Dla uzyskania jednak prawa do takiej skargi zainteresowany winien zgłosić do protokułu sprzeciw, chyba że był nieobecny na zebraniu z powodu niedopuszczenia go lub zwołania zebrania niezgodnie z przepisami, bądź wreszcie zapadnięcia uchwały w sprawie, nie objętej porządkiem obrad. Ponadto prawo wytoczenia skargi przeciwko uchwale walnego zgromadzenia przysługuje zarządowi, radzie nadzorczej, a także Związkowi Rewizyjnemu i Radzie Spółdzielczej, przyczym te dwie ostatnie instytucje, stojące na straży przestrzegania zasad spółdzielczości i obowiązujących przepisów, nie są związane warunkiem uprzedniego wniesienia do protokułu sprzeciwu, a 6-tygodniowy termin liczy się od dnia otrzymania przez nie odpisów protokułów walnych zgromadzeń.

Ruch spółdzielczy, tworząc nowe formy życia gospodarczego był i jest narażony na różne niebezpieczeństwa i trudności mogące nie tylko wpływać hamująco na jego rozwój, lecz i zniekształcać go, wymaga przeto stałej i czujnej opieki fachowych kontrolujących i instruujących organów. W tym celu ustawodawca nakazał poddawanie spółdzielni rewizjom przez związki rewizyjne. Związki takie były tworzone przez zrzeszające się w tym celu spółdzielnie i uzyskiwały prawa dokonywania rewizji od Ministra Skarbu. Dekret z dnia 24.VIII.1945 r. wprowadził w tym zakresie dość istotne zmiany, upoważniające Radę Ministrów do łączenia istniejących związków rewizyjnych. Opierając się na tym przepisie Rada Ministrów uchwałą z tejże daty zalegalizowania istniejący już zresztą od 1944 r. stan, nakazując połączenie wszystkich dotychczas funkcjonujących związków rewizyjnych w Związek Rewizyjny Spółdzielni R. P. i nadając mu statut, przewidujący wyłączne prawo rewizji wszystkich spół-

dzielni na całym obszarze Państwa Polskiego. Ustawa reguluje okresy rewizji, cele i sposoby jej przeprowadzenia, zakres uprawnień i obowiązków rewidentów, a w szczególności obowiązek zachowania w tajemnicy wszelkich wiadomości o interesach, obrotach oraz nieprawidłowościach, dostrzeżonych przy rewizji itp. Poza ustawą o spółdzielniach źródłem przepisów o rewizji jest Instrukcja o rewidentach i rewizji w spółdzielniach, uchwalona przez Radę Spółdzielczą w dniu 18.VI.1935 r. oraz wyżej wymieniony statut Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P. Do obowiązków władz spółdzielni należy udzielanie rewidentom wszelkich wyjaśnień i pomocy przy rewizji, a w szczególności umożliwienie im przeglądania ksiąg i dowodów oraz sprawdzanie stanu majątku. Sprawozdanie z dokonanej rewizji winno być podane do wiadomości najbliższemu walnemu zgromadzeniu i stać się przedmiotem obrad i uchwał tegoż.

W życiu spółdzielczym zachodzą dość częste wypadki łączenia się spółdzielni o tym samym lub pokrewnym charakterze, działających na tym samym terenie, co, zwłaszcza, jeżeli chodzi o spółdzielnie małe i słabe finansowo należy uznać za zjawisko dodatnie. Podstawą połączenia się są uchwały walnych zgromadzeń obu spółdzielni, powzięte bezwzględną większością głosów. Przepis ten zapobiega rozstrzyganiu tak ważnej w życiu spółdzielni sprawy, jakim jest łączenie się z inną przez przypadkową większość obecnych na zgromadzeniu. Łączenie odbywa się przez przejęcie jednej spółdzielni przez drugą (a więc nie przez zlikwidowanie obu dawnych i utworzenie nowej), przy czym w związku z tym może zajść potrzeba zmiany statutu spółdzielni przejmującej. Wśród komentatorów jest spornym, czy uchwała dotycząca takiej zmiany statutu winna być podjętą kwalifikowaną większością 3/4 głosów, wymaganą dla zmiany statutu, czy też wystarczy bezwzględna większość. Przeważa jednak, jak zdaje się, to ostatnie stanowisko. Połączenie się spółdzielni uzyskuje skuteczność prawną z chwilą wpisu do rejestru sądowego, od tej przeto chwili przechodzą na przejmującą spółdzielnię wszystkie aktywa i passywa spółdzielni przejmowanej. Nowela z dnia 24.VIII.1946 r. upoważniła Radę Ministrów do podjęcia w przypadkach wywołanych wyjątkowymi okolicznościami gospodarczymi uchwały o połączeniu spółdzielni. Opierając się na tym przepisie Rada Ministrów uchwaliła w tym dniu legalizując już istniejący stan połączenie 9 central gospodarczych w Związek Gospodarczy Spółdzielni R. P. „Społem".

Rozwiązanie spółdzielni nastąpić może z mocy prawa bądź z powodu upływu czasu, na który spółdzielnię założono, bądź też z powodu zmniejszenia się liczby jej członków poniżej normy wskazanej w statucie, a w wypadku nieuregulowania tej kwestii przez statut, poniżej wskazanego w ustawie minimum 10 członków. Ponadto rozwiązanie może nastąpić na skutek uchwały walnego zgromadzenia lub orzeczenia sądowego. Chcąc utrudnić podjęcie zbyt pospie-

snej i niedostatecznie przemyślanej decyzji o rozwiązaniu spółdzielni ustawa postanawia, iż winna ona opierać się na 2 uchwałach, zapadłych większością 3/4 głosów, oddanych na dwóch kolejno po sobie następujących zgromadzeniach w odstępie co najmniej dwóch tygodni. Statut może wprowadzić ostrzejsze rygory w tej materii. Rozwiązanie na mocy orzeczenia sądowego następuje na skutek ogłoszenia upadłości, względnie skargi związku rewizyjnego lub przewodniczącego Rady Spółdzielczej w wypadkach, przewidzianych w ustawie, a przede wszystkim w wypadkach nieprzestrzegania obowiązujących przepisów i naruszania podstawowych zasad spółdzielczości.

LITERATURA, DOTYCZĄCA PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO:

Bierzanek: Zarys prawa Spółdzielczego wyd. Związek Rewizyjny R. P Łódź, 1946 r.; **Łączyński:** Ustawa o spółdzielniach, Księgarnia powszechna Kraków, 1939; **Siedlecki:** Ustawa o spółdzielniach, Kraków, 1945 r.; **Wróblewski:** Ustawa o spółdzielniach, Kraków, 1921 r.; **Pomijalski:** Polskie Ustawodawstwo spółdzielcze, Warszawa, 1934 r.; **Dr. Buczma Czapliński:** Kodeks prawa spółdzielczego, Książnica prawnicza, Lwów, 1934 r.

PROF. DR. TADEUSZ HILAROWICZ

PRIVILEGIA ODIOSA WŁADZY W DZIEDZINIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO.

Jak wiemy, prawo publiczne tym się różni od prawa prywatnego, że podczas gdy w tym ostatnim obowiązuje (z nielicznymi wyjątkami w dziedzinie prawa rodzinnego i opiekuńczego) zasada równorzędności, czyli koordynacji podmiotów, to w prawie publicznym panuje zasada podporządkowania, czyli subordynacji jednostki — władzy państwowej (w znaczeniu obszerniejszym, to znaczy władzy publicznej wogóle, rządowej i samorządowej).

Z tego wynika konsekwentnie, że władza administracyjna powinna być w stosunku do jednostki uprzywilejowana, za czym zresztą przemawia i to, że władza państwowa reprezentuje interes publiczny, ogólny, który ma pierwszeństwo przed interesem jednostki. I tak jest w rzeczywistości. Na każdym kroku spotykamy się w prawie publicznym z uprzywilejowaniem władzy w stosunku do jednostki.

Jednakowoż w prawie publicznym spotykamy wyjątkowe wypadki, w których władza administracyjna jest w gorszym położeniu niż jednostka. Moznaby te wypadki określić jako „provilegia odiosa" władzy w porównaniu z położeniem jednostki. Jak wiemy, przez przywilej we właściwym tego słowa znaczeniu rozumiemy wyjątkowe — w stosunku do ogólnie obowiązującego prawa — korzystne stanowisko pewnych osób fizycznych czy prawnych. Jest to przywilej korzystny, privilegium favorabile. Natomiast, jeżeli pewne osoby fizyczne lub prawne mają stanowisko wyjątkowo mniej korzystne — w stosunku do prawa ogólnie obowiązującego — to używa się na oznaczenie tego wyrażenia „privilegium odiosum" (przywilej niekorzystny), nie całkiem zresztą właściwego, bo w istocie pojęcia „przywileju" mieści się naogół coś wyjątkowo korzystnego.

Słowa „privilegium odiosum" używamy tutaj nie w ścisłym, ale raczej konwencjonalnym, codziennym tego słowa znaczeniu. Jeżeli przywilej w znaczeniu obszerniejszym, to ius singulare (prawa wyjąt-

kowe) dające pewnej kategorii osób wyjątkowo korzystne stanowisko w stosunku do prawa pospolitego (ius commune), to przywilej w znaczeniu ściślejszym — to przywilej na rzecz pewnej indywidualnie oznaczonej osoby. (Por. Taubenschlag-Kozubski, Historia i instytucje rzymskiego prawa prywatnego. Wyd. drugie 1938. str. 6—7); mowa tu o przywileju korzystnym (privilegium favorabile). Z tego wynika naodwrót, że „przywilej niekorzystny" („privilegium odiosum") — to wyjątkowo niekorzystnne stanowisko pewnej osoby fizycznej czy prawnej. Tutaj oczywiście nie może być więc mowy o „privilegia odiosa" władzy we właściwym znaczeniu — lecz, ściśle mówiąc, o pewnych gorszych, mniej wygodnych sytuacjach prawnych władzy w postępowaniu administracyjnym — w stosunku do sytuacji prawnej stron w tymże postępowaniu i — to nazywamy w życiowym znaczeniu — „privilegia odiosa" władzy.

Takie „privilegium odiosum" władzy administracyjnej spotykamy w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341 znowelizowanym rozporz. Prezydenta R. P. z r. 1934 Dz. U. R. P. Nr 110, poz. 976), gdy chodzi o przywracanie terminów.

Według art. 41 tegoż rozporządzenia, jeżeli strona udowodni, że uchybienie terminu nastąpiło bez jej winy z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia, może ona w terminie siedmiodniowym od ustania przeszkody prosić władzę o przywrócenie terminu. Równocześnie należy dopełnić czynności, która miała być w terminie dopełniona. Według art. 42 prośbę o przywrócenie terminu do odwołania rozstrzyga ostatecznie władza odwoławcza, w innych wypadkach — władza, wobec której czynność miała być dopełniona.

Wyobraźmy sobie teraz analogiczną sytuację władzy administracyjnej w takich wyjątkowych wypadkach, w których ustawa wyznacza jej termin prekluzyjny dla zakazania czegoś. Wypadki takie spotykamy w prawie o stowarzyszeniach, w pragmatyce służbowej (ustawie o państwowej służbie cywilnej), w prawie budowlanym, prawie leśnym, w dziedzinie nadzoru władzy rządowej nad samorządem.

Mamy na myśli taką sytuację, że władza nie jest w stanie takich terminów dotrzymać także bez swojej winy z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia. Np. pożar czy powódź uniemożliwiają czynność urzędu czy to dlatego, że pożar zniszczył budynek urzędu, co wywołało krótszą czy dłuższą przerwę w jego czynnościach, albo powódź zalała budynek urzędu, uniemożliwiając urzędowanie; albo powódź, strajk kolejowy, rozruchy wewnętrzne, zasypanie torów przez śnieg i t. p. uniemożliwiły przez szereg dni urzędnikom dostanie się do biura; mogą tu być także zaliczone wypadki przeszkód natury indywidualnej po stronie urzędnika czy urzędników, załatwiających dane sprawy, a w szczególności choroba. Np. referent spraw stowarzyszeniowych w starostwie ułożył sobie, że na czas, na kilka dni przed

upływem terminu 4-tygodniowego Starostwo wyda zarządzenie zabraniające założenia stowarzyszenia zwykłego. W kalendarzyku zaznaczył sobie, że termin 4-tygodniowy mija w dniu 20 marca, a więc, że gdy 14 marca napisze referat tego zarządzenia, to jeszcze będzie dosyć czasu na przepisanie tego zarządzenia na maszynie, na podpisanie go przez Starostę i na doręczenie. Urzędnik ten jednak zachorował 13 marca na ciężką grypę, czy jeszcze gorzej, dostał ostrego zapalenia ślepej kiszki i musiał być przewieziony do szpitala na operację, tak, że jego terminowy plan załatwienia sprawy nie mógł być przez niego wykonany.

Prawda, że możnaby powiedzieć, że „nikt nie jest nie do niezastąpienia", że w razie choroby urzędnika-referenta może go ktoś inny zastąpić, ż nawet w razie choroby kilku urzędników („epidemia grypy" choćby w lutym 1947 r. w Łodzi wyludniała w niebywały sposób całe biura), to jeszcze się znajdzie ktoś, kto ich zastąpi, ale wiemy, jak to jest w praktyce. Istnieją pewne zasady organizacji urzędu, pewien wewnętrzny podział pracy, obowiązek pamiętania o swoich sprawach przez odnośnych referentów i t. d. i nie tak to łatwo za innych pamiętać i załatwiać sprawy.

Przecież tak samo w odniesieniu do obywateli możnaby wysunąć argument, że prawie żadna przeszkoda w dotrzymaniu terminu nie jest „nie do przezwyciężenia", bo np. nawet bardzo ciężko chory człowiek mógłby prosić swoje otoczenie o napisanie kilku słów odwołania (zwłaszcza, że według art. 85 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia i wystarczy, jeśli z podania strony wynika, że nie jest zadowolona z decyzji władzy i prosi o jej zmianę), które, choćby w łóżku, może podpisać i t. p. A jednak traktuje to się w odniesieniu do strony liberalnie!

De lege ferenda — możnaby zaproponować zamieszczenie w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym postanowienia tej mniej więcej treści, że, jeżeli wskutek wydarzeń nadzwyczajnych, jak w szczególności katastrofy żywiołowe, epidemie lub rozruchy wewnętrzne, władza nie była w stanie dotrzymać terminu wyznaczonego jej przez przepis specjalny dla wydania pewnego zakazu pod rygorem uznania milczenia władzy w tym terminie za jej zgodą, może na wniosek tej władzy jej władza nadzorcza przywrócić ten termin, jeżeli władza administracyjna, która terminu nie dotrzymała, wystąpi do władzy nadzorczej z wnioskiem o to w ciągu 7 dni od ustania przeszkody. Dla uniknięcia nadużyć ze strony władz administracyjnych i celem zapobieżenia zbyt szerokiej interpretacji takiego przepisu, a w szczególności, aby nie rozszerzono go na wypadki zwykłej opieszałości urzędników — w mojej propozycji „de lege ferenda", jak widzimy, unikam tego ogólnego określenia przeszkody „bez winy i nie do przezwyciężenia", jak to ma miejsce w odniesieniu do stron i proponowałbym może nawet taksatywne (wyczerpujące) wymie-

nienie tych okoliczności, z powodu których może nastąpić przywrócenie terminu dla władzy.

Podobnie też sytuacja władzy administracyjnej jest gorsza niż jednostek, gdy chodzi o sposób doręczenia pisemnych oświadczeń woli ze względu na prekluzyjny termin.

Według art. 40 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo w polskim urzędzie pocztowym lub telegraficznym, a więc choćby do odnośnej władzy wpłynęło już po terminie. Jest to dla stron duże ułatwienie, bo umożliwia im dotrzymanie terminu nawet w ostatniej chwili (np. może nadać odwołanie telegraficznie na 10 minut przed północą ostatniego dnia terminu do odwołania).

Natomiast, jeżeli chodzi o akty administracyjne, to decydującym jest moment doręczenia względnie ogłoszenia. Wbrew pewnym odmiennym, moim zdaniem niesłusznym poglądom, stoję bezwzględnie na stanowisku, że akt administracyjny w stosunku do jednostki ma miejsce dopiero wtedy, gdy jej zostanie doręczony względnie ogłoszony. Samo wysłanie decyzji władzy, która jeszcze adresata nie doszła, ani nie stwarza jeszcze dla tego adresata praw, ani nie nakłada jeszcze na niego obowiązków. A więc i w tym wypadku istnieje pewnego ordzaju „privilegium odiosum" władzy, której akty muszą być przed upływem istniejącego dla niej terminu doręczone względnie ogłoszone, a samo nadanie na pocztę lub w urzędzie telegraficznym odnośnego zarządzenia nie ma skutków wydania zarządzenia przed upływem terminu.

Tak się sprawa przedstawia z punktu widzenia obowiązującego ustawodawstwa. Jeżeli chodzi o rozważanie „de lege ferenda", to w tym wypadku byłbym przeciwny wprowadzeniu analogicznego przepisu w odniesieniu do aktów administracyjnych, gdyż: 1) byłoby to sprzeczne z podstawowym pojęciem aktu administracyjnego jako objawu woli władzy, który już doszedł do adresata w formie doręczenia lub ogłoszenia, 2) mogłoby to wywołać trudne i niepożądane sytuacje faktyczne, gdyby strony — wobec upływu terminu do wydania zakazu przez władzę rozpoczęły już odnośne czynności, a potem nadszedł zakaz od władzy i trzebaby te czynności wstrzymać; komplikacje byłyby z reguły kosekwencją takiego przepisu.

W pośrednim związku z tym powstaje pytanie, czy władza administracyjna przy doręczaniu decyzji korzysta z dobrodziejstwa art. 39 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, który postanawia: „Jeżeli koniec terminu przypada na niedzielę lub święto ustawowe, to za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni".

Powstaje więc pytanie ,czy przepis ten odnosi się również do terminów, ustanowionych dla decyzji władz administracyjnych pod rygorem skutków prawnych milczenia władzy?

Wprawdzie rozdział VIII rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym („Terminy“) nie mówi wyraźnie, że zawarte w nim przepisy o terminach odnoszą się tylko do stron, ale wynika to ogólnie z całego charakteru rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym, a także w szczególności z zamieszczonych w rozdziale VIII art. 41—43, które mówią wyraźnie o przywróceniu terminów s t r o n o m.

Tak więc z postanowienia art. 39 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym jako takiego nie da się b e z p o ś r e d n i o wydedukować. że postanowienie to odnosi się również do terminów obowiązujących władzę. Czyżby więc i w tym wypadku miało miejsce „privilegium odiosum“ władzy?

Jednakowoż — de lege lata — a więc na gruncie obowiązujących przepisów — jestem zdania, że postanowienie art. 39 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym w drodze a n a l o g i i ma zastosowanie również i do terminów, obowiązujących władzę.

Dopuszczalność stosowania w tym wypadku analogii uzasadniona jest jeszcze innym momentem, a mianowicie względem na to, że zasada, wyrażona w art. 39 może być uważana za o g ó l n ą z a s a d ę p r a w n ą. Znajdujemy ją bowiem także w Kodeksie Zobowiązań w art. 199: „Jeżeli koniec terminu przypada na niedzielę lub dzień ustawowo uznany za świąteczny, albo na dzień, w którym świadczenie nie może być spełnione wobec obowiązujących przepisów, termin upływa w dniu następnym“.

Myśli ustawodawcy należy zaś szukać nie tylko w danej ustawie ale w całokształtcie ustawodawstwa. (Por. E. W a ś k o w s k i, Teoria wykładni prawa cywilnego, Warszawa, 1936. str. 87; K o r k u n o w. Wykłady ogólnej teorii prawa (w jęz. rosyjskim) 1898. str. 344—345)

JAN KOŚCIOŁEK.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA URZĘDNIKÓW W ANGLII.

1. Jedną z najjaskrawszych różnic zachodzących między Anglią a krajami kontynentu jest odmienność systemu prawa administracyjnego. W państwach kontynentu system ten bierze początek z władz wykonawczych, uznanych przez konstytucje za jedną z głównych organów państwa i stanowi odrębną całość organizacyjną, ujętą w szranki prawa; w W. Brytanii trudno dopatrzyć się w ustroju klasycznego podziału władz i samoistnej władzy wykonawczej. Na stan ten składa się historia tego kraju, który dość wcześnie uwolnił się od zmory absolutyzmu i wobec tego nie było potrzeby w ostatnich wiekach zabiegać o coraz dalsze ograniczenia administracji i zabezpieczenie wolności jednostek przed arbitralnością urzędników.

W. Brytania jest krajem rządzonym przez parlament, który zazdrośnie pilnuje swej supremacji i przeciwstawia się zdecydowanie próbom wyodrębnienia się administracji publicznej w samoistny system. Nie tak dawno znawcy ustroju angielskiego chełpili się z powodu nieistnienia tu prawa administracyjnego na wzór francuski (Dicey). Parlament zwalcza i hamuje proces, dążący do usamodzielnienia się biurokracji, gdyż wyodrębnianie się to uważa za sprzeczne z supremacją jego jako centralnego czynnika sprawującego faktycznie pełnię władzy. Tym tłumaczyć należy sprzyjające warunki rozwoju administracji lokalnej, nie podlegającej organizacyjnie władzom centralnym. Przeciwnie, każda próba wzmocnienia Whitehall'u na niekorzyść samodzielnych władz hrabstw i miast wywołuje żywe sprzeciwy.

Według klasycznej doktryny angielskiej, państwo jako takie, a szczególnie centralne władze administracyjne t. j. ministerstwa, nie posiadają odrębnej pozycji w prawie państwowym i wobec tego podlegają tym samym przepisom co prywatna jednostka. To samo dotyczy władz administracji lokalnej. Państwo nie stanowi osobnej osoby prawnej, która to instytucja na kontynencie jest podstawą systemu prawa publicznego. Osobowość prawna państwa, jako samoistnego ciała z własnym prawem jest nieznana ustrojowi angielskiemu; nie było tu warunków do wytworzenia się pojęcia odrębności

państwa, jako piastuna własnego prawa, do czego na kontynencie przywiązuje się tak dużą rolę, jako środka ograniczającego swobodę ruchów urzędników państwowych. Tutaj prawne pojęcie państwa nie pokrywa się z pojęciem spotykanym w krajach kontynentu.

Administracja brytyjska podlega obu rodzajom prawa obowiązującego w tym kraju t. j. Rule of Law (prawa zwyczajowego) i przepisów ustawowych uchwalanych przez parlament (Statute Law). Do niedawna nie znano tu pojęcia sądownictwa administracyjnego. Sądy zwyczajne pracujące w harmonii z parlamentem rozstrzygają zażalenia i skargi na działalność aparatu administracyjnego. Prawo sądowe tu obowiązujące zna szereg środków kontroli administracji publicznej, będących specjalnymi instytucjami prawnymi z odległych czasów, a to: (a) Quo Warranto, (b) Mandamus, (c) Injunction ,(d) Certoriari, (e) Habeas Corpus, (f) Prohibition.

W myśl angielskiego „rule of law" nikomu, a więc tak osobie prywatnej, jak i urzędnikowi, nie wolno działać sprzecznie z prawem i ktokolwiek przełamuje tę zasadę bez względu na to, czy czyni to dla własnej korzyści, czy też z pobudek, mających na celu interes państwa, lub działa naskutek poleceń służbowych przełożonego, odpowiada przed powszechnym sądem karnym i c y w i l n y m. „Rule of Law" oznacza, że każdy jest równy wobec prawa. Minister, czy urzędnik rządowy lub samorządowy, są odpowiedzialni osobiście za czyny zakazane przez przepisy karne i ponoszą odpowiedzialność c y w i l n ą z a s z k o d y w y r z ą d z o n e innym wskutek ich działalności sprzecznej z prawem.

R. C. Fitzgerald w swej ostatnio wydanej książce p. t. „Some Aspects of the British Constitution" powołał się na jeden z najdawniejszych precedensów sądowych z 1765 (Entick v. Carrington and others), który odzwierciadla utrwalenie się powyższej zasady w ustroju angielskim. Sprawa polegała na tym, że królewscy gońcy, działający na podstawie zarządzenia Secretary of State nakazującego im odszukanie powoda i doprowadzanie go pod strażą wraz z jego książkami do czasu ukończenia dochodzeń przez ministra, wkroczyli do domu powoda i zabrali jego papiery. Gońcy pozwani przed sąd musieli wykazać, że nakaz ministra był zgodny z prawem i że minister miał prawo zająć w sposób przymusowy papiery powoda. Ponieważ — rzecz zrozumiała — gońcy nie mogli temu zadośćuczynić, bo ministrowi nie przysługiwało tego rodzaju prawo, sąd stanął na stanowisku, że dana czynność była nadużyciem i wobec wniesienia skargi przez poszkodowanego orzekł obowiązek zapłacenia przez pozwanych woźnych tytułem odszkodowania Ł 300.—

Z zasady „rule of law" wynika, że wszelkie naruszenia cudzych interesów sprzecznych z prawem mają być rozpatrywane jedynie w drodze procesu przed sądami zwyczajnymi. W związku z tym istnieje tu silna opozycja przeciw próbom wyłamania z pod tej re-

guły i poddania niektórych kategoryj spraw pod orzecznictwo sądów specjalnego rodzaju (np. sądów wojskowych).

Jedną z zasadniczych różnic między prawem administracyjnym spotykanym na kontynencie, a prawem obowiązującym w Anglii jest również brak specjalnej ochrony urzędników przed odpowiedzialnością cywilną za działalność sprzeczną z prawem. Gdy w 19 wieku położono podwaliny pod ustrój administracyjny (a w szczególności angielską „civil service") nie chodziło o wytworzenie wyodrębnionej grupy pracowników, których stosunek miałby na podobieństwo krajów kontynentalnych mieć charakter publicznoprawny. Między urzędnikiem administracji publicznej a pracownikiem przedsiębiorstwa prywatnego zachodzi niewielka różnica. W administracji lokalnej różnic tych niema w ogóle. Urzędnik jest obowiązany respektować ogólne zasady prawa oraz przepisy dotyczące jego sfery pracy. W razie przekroczenia swych obowiązków i dopuszczenia się działalności nielegalnej zwanej tu ultra vires, naraża się na konsekwencje jak każdy zwykły obywatel. Urzędnik lub jego władza przełożona mogą być pozwani do zwyczajnego sądu na tych samych zasadach co pierwsze lepsze przedsiębiorstwo prywatne. Sąd rozpatruje sprawę i stwierdziwszy winę oraz szkodę orzeka o obowiązku wynagrodzenia szkody podobnie jak to czyni w zwykłych cywilnych sprawach o odszkodowanie.

2. Administracja spełnia funkcje przewidziane przez ustawy i działa w granicach prawa. W Anglii zasada ta nie wyczerpuje charakterystyki funkcji administracyjnej. Tutaj mamy jeszcze do czynienia z działalnością, która jest pozostałością starodawnej władzy dyskrecjonalnej (prerogatywy) króla, faktycznie wykonywanej obecnie przez ministrów i to bez sankcji czynników ustawodawczych. Pomimo, iż w nowszych czasach parlament stał się czynnikiem dominującym w ustroju państwowym, a władze wykonawcze i sądownictwo uzależniono w większej lub mniejszej mierze od przepisów ustawowych, pozostała nietknięta pewna część dawniejszych prerogatów królewskich, obecnie przysługujących administracji centralnej. Organ rządowy wykonujący dyskrecjonalną władzę nie jest egzekutywą w ścisłym tego słowa znaczeniu, jako że w grę wchodzi nie realizacja treści ustaw parlamentarnych, lecz zleceń pochodzących formalnie od innego rodzaju władzy. To zróżniczkowanie w charakterze czynności administracji angielskiej zaciemnia kontynentalnemu obserwatorowi istotny obraz teorii i praktyki w omawianej obecnie kwestii.

Zdaniem prof. Jennings'a następujące czynniki komplikują problem odpowiedzialności cywilnej władz publicznych: pierwszy to obyczaj zasłaniania przez Koronę swoich urzędników płaszczem nieodpowiedzialności, drugi to chaotyczność i nieskodyfikowanie prawa angielskiego w zakresie wynagradzania szkód, trzeci to okoliczność, że większość władz publicznych „outside the shelterad haven of

the Crown" są korporacjami, ostatni wreszcie — niedość jasne sprecyzowanie przez prawo i judykaturę zasad ustawowych obowiązków urzędników.

3. Król angielski nominalnie jest głową całego państwa i jako taki nie może być pozwany wbrew jego woli przed żaden z jego sądów, albowiem według od dawna przyjętej zasady, cokolwiek król czyni osobiście, istnieje domniemanie prawne, że król nie może działać niewłaściwie (The King can do no wrong). Według panującej tu doktryny minister jak i podlegli mu urzędnicy wyżsi i nawet najniżsi są na równi „servants of the Crown", chociaż tych ostatnich przyjmuje minister do służby i jest odpowiedzialny za ich dobór. To, co król poleca uczynić na jego rozkaz swoim sługom, nie może być niesłuszne, albowiem, jeżeli rozkaz jest sprzeczny z prawem, prawnie nie jest on rozkazem i minister lub urzędnik of the Crown odpowiadają za czyn bezprawny, tak samo jakby działali bez żadnego rozkazu.

Minister lub inny funkcjonariusz króla, który formalnie występuje zawsze w roli wykonawcy woli Korony, jest moralnie i prawnie odpowiedzialny za akty przez niego zdziałane w tym charakterze i nie może zasłaniać się otrzymaniem zlecenia monarchy. Gdyby więc akt ministra był sprzeczny z prawem, właściwy minister osobiście podlegałby odpowiedzialności karnej i cywilnej w sądach powszechnych. To samo dotyczy urzędników administracyjnych władz centralnych. Odpowiadają oni personalnie za szkody wyrządzone osobom trzecim wskutek działalności urzędowej niezgodnej z prawem. W ten sposób czynności urzędników królewskich, a przez to i samego króla podporządkowano prawu krajowemu (the law of the land). Oprócz parlamentarnej odpowiedzialności ministrów istnieje prawna odpowiedzialność, a więc czynności ministrów jak nie mniej czynności podległych urzędników podlegają ogólnym przepisom prawa (to the rule of the law) na równi z innymi obywatelami kraju.

4. Odpowiedzialność urzędników państwowych przedstawia się odmiennie zależnie od tego, czy chodzi o akty wykonawcze (executive acts), czy akty sądowe (judicial acts).

Jeżeli urzędnik jako organ administracyjny, utrzymuje się w granicach s w e g o z a k r e s u d z i a ł a n i a (executive acts), jest oczywiście wolny od odpowiedzialności materialnej, chociażby wskutek jego czynności prawa majątkowe innych osób ponosiły uszczerbek. Zdaniem P. H. Winfield'a, każda inna zasada mogłaby sparaliżować administrację kraju. Natomiast, jeżeli oni wykraczają p o z a g r a n i c e s w y c h u p r a w n i e ń, stają się o s o b i ś c i e odpowiedzialni za szkody.

Wprawdzie teoretycznie urzędnicy mogą być pozywani w c h a r a k t e r z e p r z e d s t a w i c i e l i K o r o n y, ale jest to możliwe jedynie za zgodą króla. albowiem wówczas wchodzą w grę in-

teresy skarbu państwowego. Dopiero gdy król na wniosek Home Secretary, powzięty po wysłuchaniu opinii Attorney-General, zaopatrzy skargę zwrotem: „fiat justitia", sąd może rozpocząć postępowanie przeciw Koronie. Stronie nie przysługuje prawo odwołania się w razie odmowy uzyskania „fiat". W praktyce ostatnich dziesiątków lat nie znane są przypadki tego rodzaju procesu.

Ograniczenie to może być wielce niekorzystne dla poszkodowanych, ponieważ skarga przeciw urzędnikowi, jako prywatnej jednostce, może często być niewystarczającym środkiem zabezpieczenia interesów obywateli. Istnieje jednak przekonanie, że ten stan rzeczy jest lepszy, niż pozwolenie urzędnikom traktowania grosza publicznego jako funduszu ubezpieczeniowego przeznaczonego na zaspakajanie pretensyj wynikłych wskutek ich pomyłek. „Podatnik nie może tak dalece łożyć na opłacanie niekompetencji urzędników". Najczęściej tedy pociąga się urzędnika państwowego od odpowiedzialności w charakterze prywatnym (in his private capacity); ale i wówczas trzeba wziąć pod uwagę niektóre okoliczności.

W przeciwieństwie do zasad prawa cywilnego, według których „master and his servant" mogą obaj ponosić odpowiedzialność materialną za szkody wyrządzone osobom trzecim, przyjmuje się, że jeżeli winowajcą jest urzędnik podległy władzom centralnym, on sam ponosi odpowiedzialność. „Servant of the Crown" w roli przełożonego nie ponosi konsekwencyj procesu sądowego z powodu nadużyć podległego służbowo pracownika oczywiście, jeżeli nie współdziałał w czynności, która spowodowała szkodę.

Finer krytykuje obecny stan rzeczy i powiada, że takie stanowisko było może słuszne w odległych czasach, kiedy ci, co byli w służbie Korony zajęci byli głównie wymierzaniem sprawiedliwości i obroną kraju. I obecnie te rodzaje służby zasługują, aby je traktowano odrębnie. Skoro jednak państwo przyjęło na siebie cały szereg nowych rodzajów funkcyj, znajdujących się dawniej w prywatnych rękach, chowanie się departamentów za immunitet królewski jest nieuzasadnione. Jeżeli pracownik BBC spowoduje szkodę osobie trzeciej, pociąga się korporację do cywilnej odpowiedzialności, natomiast jeżeli uczyni to urzędnik ministerstwa, u r z ą d ten jest od tego wolny. Niema — jego zdaniem — żadnej racji, aby obecnie nie można było pozwać Korony przed sąd.

(a) Tak więc kierownik departamentu nie ponosi odpowiedzialności materialnej za szkody wyrządzone przez podwładnych, chyba że szkoda była materialnie jego czynnością. Tak np. minister poczt (Postmaster General) nie jest odpowiedzialny za szkody wyrządzone przez jego pracowników na drogach wskutek niewłaściwych czynności przy naprawie sieci telegraficznej (precedens Bainbridge v. Postmaster General, 1906, 1 1. B. 178).

W pewnych przypadkach, a mianowicie na skutek w y r a ź n e g o p r z e p i s u ustawowego zasada nieodpowiedzialności cywilnej mi-

nisterstwa lub ministra odpada, a wówczas istnieje możność pozwania urzędu centralnego przed sąd cywilny. Przykładem tego jest Ministry of Transport Act, 1919, którego art. 26 przewiduje odpowiedzialność cywilną ministra za szkody wyrządzone osobom trzecim.

(b) Przedstawiciel władzy ustanowionej przez króla (wojskowej lub cywilnej), wyrządzając osobie trzeciej szkodę na skutek czynności podpadającej pod miano aktu państwowego (act of state), sankcjonowanego lub ratyfikowanego przez króla, nie ponosi odpowiedzialności cywilnej. Przykładem tej zasady jest wyrok w sprawie Buron v. Denman (1848, 2 Ex. 167). Powód skupywał niewolników i umieszczał ich w wynajętych barakach na zachodnim wybrzeżu Afryki opodal dominiów brytyjskich. Kapitan okrętu marynarki wojennej uwolnił niewolników i podpalił baraki. Wprawdzie czynność ta nie należała do jego obowiązków urzędowych, ale została aprobowana przez króla i admiralicję wyrażającym mu uznanie za dokonanie tego czynu i przyznanie nagrody pieniężnej.

W wypadku aktu państwowego urzędnik jest wolny od odpowiedzialności, jeżeli poszkodowany jest cudzoziemcem, mieszkającym poza terenem brytyjskim. Natomiast gdy chodzi o obywateli brytyjskich argument, że w danym przypadku chodzi o akt państwowy, nie ma znaczenia, albowiem „Common Law" nie zna różnicy między przewinieniami państwa i innymi rodzajami przewinień. Cudzoziemiec, przebywający na obszarze brytyjskim, korzysta z prawa pozwania przed sąd urzędnika, chociażby on twierdził, że chodzi o „act of State". Omawianą kwestię ilustruje wyrok Johnstone v. Pedlar (1921, 2 A. C. 262). Irlandczyk Pedlar, jako naturalizowany obywatel amerykański powrócił do Irlandii w 1916 r., brał udział w ówczesnych zamieszkach i został internowany. Po zwolnieniu zaciągnął się do nielegalnej organizacji wojskowej. Aresztowano go, sumę pieniężną znalezioną przy nim policja skonfiskowała i czynność ta została usankcjonowana przez Chief Secretary of for Ireland. Pedlar wniósł skargę, pozywając głównego komendanta policji o nieuzasadnione zajęcie jego pieniędzy i o zwrot sumy. Pozwany podał na swoją obronę, że w danym przypadku chodzi o „akt państwa". Izba Lordów uznała tłumaczenie to za niewystarczające i orzekła na korzyść Pedlara. Zdaniem Lorda Finlay odrzucenie skargi cywilnej cudzoziemca — rezydenta w tego rodzaju okolicznościach mogłoby prowadzić do pozostawienia dużej liczby osób na łaskę i niełaskę ministerstw, posiadających tytuł do użycia miana Korony dla „Act of State".

Zachodzi pytanie, jaka jest pozycja cudzoziemca, któremu urzędnik wyrządził szkodę, jeżeli czynność jego nie została sankcjonowana przez Koronę. Jeżeli czynność, którą wyrządzono szkodę, była niedozwolona w myśl prawa angielskiego i nie da się usprawiedliwić treścią prawa obcego miejsca, gdzie została spełniona, może być zaskarżona w Anglii (Port). Tak więc do pewnego stopnia cudzoziem-

cowi przysługują prawa przewidziane dla obywateli brytyjskich. Nie oznacza to, że może być w lepszej od nich pozycji.

(c) Urzędnikowi grozi odpowiedzialność nawet wówczas, gdy popełnia przewinienie bona fide. Nie może zasłaniać się otrzymaniem polecenia przełożonego służbowego (zasada respondeat suprior), chyba, że przełożony był osobiście inicjatorem bezpośredniej czynności. Jeżeli jednak zlecenie służbowe było oczywiście wadliwe z punktu widzenia prawa, podległy urzędnik ponosi odpowiedzialność, albowiem „nikt nie jest obowiązany dopuszczać się niedozwolonych czynów". W sądowych kołach angielskich przeważa pogląd, że urzędnik działający bezprawnie na podstawie otrzymanego zlecenia przełożonego jest wolny od konsekwencyj cywilnych, jeżeli nadużycie nastąpiło w toku wykonywania normalnych czynności urzędowych i urzędnik nie zdawał sobie sprawy, że otrzymane zlecenie było sprzeczne z prawem. W przypadku „honest mistake" sądy stają w obronie urzędnika. Niekiedy zasadę tą wypowiadają specjalne ustawy. I tak np. Constables Protection Act z 1750 r. określa, że nie można występować na drogę sądową przeciwko funkcjonariuszowi policji (constable) z powodu zdziałania przez niego czegokolwiek w wyniku posłuszeństwa na skutek otrzymania nakazu aresztowania, wydanego przez sędziego pokoju, zanim powód nie zażąda wydania mu odpisu nakazu w ciągu sześciu dni. Jeżeli zadość uczyniono temu żądaniu, policjant nie jest odpowiedzialny za żadne niewłaściwości sądu. Jeżeli natomiast zaaresztuje osobę nie wymienioną w nakazie lub zajmie rzeczy osób innych niż tam podano, czyni to na własne ryzyko, chociażby jego błąd był wynikiem nieumyślnej akcji. W sprawie Hoye v. Bush (1840, 1 M. 89.775) Ryszard Hoye był podejrzany o kradzież klaczy. Sąd wydał nakaz arsztowania go, w którym mylnie podano, że chodzi o John Hoye, który nawiasem mówiąc był ojcem podejrzanego. Zamiast aresztować osobę odpowiadającą z imienia i nazwiska danym zawartym w nakazie sędziego, policjant Bush zaaresztował Ryszarda. Ryszard wniósł skargę przeciwko Bushowi o bezprawne pozbawienie wolności. Busha podającego na usprawiedliwienie swoje, że przecież nie Johna sędzia potrzebował, lecz Ryszarda uznano winnym, bo jakkolwiek w istocie sąd Ryszarda miał na myśli, to jednakże nakaz aresztowania wymieniał inną osobę. Gdyby jednak sam aresztowany uznał błąd w treści nakazu, wówczas odpowiedzialność policjanta odpadłaby według zasady „volenti non fit iniuria".

Brak precedensów sądowych, któreby wyjaśniały nam, jak dalece oficer lub żołnierz może zasłonić się w sądzie cywilnym wykonywaniem rozkazów otrzymanych od przełożonego. Z opinii niektórych autorytetów wynika, że oficer lub żołnierz, działając w myśl rozkazów przełożonego, jeżeli nielegalność ich nie jest oczywista, może podać na swe usprawiedliwienie otrzymanie rozkazu (J. Willes). Inni

są zdania, że pogląd ten ma rację bytu w postępowaniu karnym, natomiast w procesie cywilnym wydaje się nieuzasadniony.

5. W przeciwieństwie do systemów na kontynencie Europy urzędnik angielski jest osobiście odpowiedzialny przed sądami powszechnymi za szkody wyrządzone osobom trzecim tak w związku z urzędowaniem, jak i czynnościami poza służbowymi. Dr Herman Finer zastanawiając się nad dodatnimi (1) i ujemnymi (2) stronami tego stanu rzeczy, powiada, że:

(1) urzędnik musi uważać w wykonywaniu uprawnień władzy, gdyż inaczej osobiście ponosi konsekwencje popełnionych niewłaściwości względem członków publicznych; sądy nie uznają go za wyjętego spod odpowiedzialności cywilnej, jak nie uznają nieodpowiedzialnymi innych obywateli.

Na pierwszy rzut oka system angielski zadawala przeciętnego obserwatora, bo groźba osobistej odpowiedzialności materialnej jest skutecznym hamulcem przed nieoględnym przymykaniem oka na przepisy prawa i wkraczaniem w sferę obywatela zastrzeżoną przez ustawy.

(2) W praktyce jednak zabezpieczenie wolności obywatela to nie jest pełne, a rozrost aparatu administracyjnego doprowadził, że jest ono „quite out of date", a koncepcja w kierunku unormowania sprawy przez przyjęcie doktryny cywilnej odpowiedzialności państwa i prawa państwa do żądania od urzędników zwrotu świadczeń z ich winy poniesionych, domagają się poważnego potraktowania. Jeżeli obywatel ma być zabezpieczony przed samowolą urzędnika, zabezpieczenie to jest problematyczne, gdy się zważy, że urzędnik może być materialnie niezupełnie odpowiedzialny wskutek niezamożności.

Jeżeli urzędnik wykonuje zlecenia ministerstwa, naturalnym rozwiązaniem powinno być wnoszenie skargi przeciwko właściwemu ministerstwu. Ono przecież „is the master", a urzędnik jest sługą opłacanym, kierowanym i zwalnianym przez ministerstwo. Doktryna „of the common law" qui facit per alium facit per se wydaje się być odpowiednia również do ministerstw.

Według prawa angielskiego istnieje w praktyce mało możliwości pozwania ministerstwa z powodu niedotrzymania umowy, a prawie zupełnie z powodu innych niewłaściwości. Wszystkie ministerstwa traktowane są jako „emanacja Korony", którym z tego tytułu przysługują prerogatywy królewskie. Finer dodaje: „We are still troubled by the ancient and unfortunate identification of State, Crown and His Majesty".

Port powiada, że „w kwestii cywilnej odpowiedzialności władz administracyjnych pozostajemy w Anglii bardziej konserwatywni niż w jakiejkolwiek innej gałęzi prawa. W umyśle bezstronnego obserwatora nie ma najmniejszej wątpliwości, że reforma w tym dziale prawa jest od dawna na czasie, w szczególności co się dotyczy nieodpowiedzialności Korony za szkody wyrządzone osobom trzecim".

Specjalne ciało złożone z autorytetów prawniczych rozważało tę kwestię w 1921 r. i opracowało projekt ustawy, ogłoszony z 1927 r. Jednakże inicjatywa uregulowania kwestii w sposób odpowiadający współczesnym potrzebom natrafiła na opór czynników miarodajnych, wobec czego nie doszło do zmodernizowania dotychczasowych zasad.

6. Miejscowe władze administracyjne (Local authorities), a to: rady hrabstw (County Council), metropolitalne rady miejskie (Metropolitan Borough Councils), rady miejskie (Borough Councils), rady dystryktowe (District Councils) i rady parafialne (Parish Councils) posiadają szerokie uprawnienia administracyjne, określone w specjalnych ustawach. Ciała samorządowe w Anglii nie mogą wykraczać poza ramy swej kompetencji, w przeciwnym razie działalność ta podpada pod doktrynę ultra vires. Czynność dokonana przez te władze prima facie w ramach ustawowego zakresu działania, może być uznana za wadliwą, jeżeli uprawnienia te wykorzystano dla niewłaściwych celów lub w niedozwolonym trybie.

Poszkodowany, dążący do uzyskania w drodze procesu cywilnego odszkodowania musi wykazać, że zaszedł wypadek czynności niezgodnej z treścią tego, co uchwalił parlament, określając zadania tych władz. Jeżeli w myśl przepisów prawa władze lokalne, działając w zgodzie z przepisami o ich zakresie działania narażą osobę trzecią na szkodę (damnum sine iniuria), wówczas stronie nie przysługuje prawo skargi cywilnej o odszkodowanie.

Lokalne władze administracyjne, prawnie uznane są za korporacje. Jako takie rzadko kiedy same przekraczają przepisy prawne, w ramach których działają. Ilekroć są pozywane przed sąd, jest to zwykle następstwem niewłaściwości ich pracowników i stosowania ogólnej zasady, odnoszącej się do prawa „of master and servant". Ale i pod tym względem sądy postępują niejednolicie. Np. w sprawie Evans v Liverpool Corporation (1906) 1 K. B. 160 mamy przykład innego poglądu. Dziecko powoda zostało oddane do szpitala z powodu zachorowania na szkarlatynę. Następnie zostało odesłane do domu na zarządzenie lekarza, jako już zdrowe. W rzeczywistości choroba zakaźna jeszcze nie ustąpiła, w następstwie czego troje dzieci powoda zaraziło się i zachorowało. Poszkodowany zaskarżył władze lokalne, jako że szpital był pod ich nadzorem. Sąd orzekł, że w danym wypadku władze lokalne nie ponoszą winy. Ich obowiązek polegał na przyjęciu do służby kompetentnego lekarza.

Miejscowe władze administracyjne, podobnie jak każda instytucja o charakterze korporacyjnym, ponoszą cywilną odpowiedzialność na rzecz osób poszkodowanych wskutek naruszenia obowiązków ustawowych przez zaniechanie czynności, do których wykonania były obowiązane (liability for wrongs of omission). W niektórych przypadkach odpowiedzialność tą ponoszą winni tylko wówczas, jeżeli

obowiązki służbowe miały polegać na świadczeniu na rzecz jednostki, a nie publiczności.

Władze lokalne mogą być pociągane do odpowiedzialności z powodu przedsiębrania w sposób świadomy lub przez zaniedbanie działalności niedozwolonej narażającej jednostkę na szkodę (liability for intensional on negligent wrong doing), jeżeli pracownicy miejscy działali na podstawie zleceń otrzymanych od korporacji miejskiej.

W jednym z wyroków sądowych wskazano, że „odpowiedź na pytanie, czy władza przełożona jest odpowiedzialna za urzędnika przez nią zamianowanego „as for a servant", powinna być rozważana w każdym poszczególnym przypadku w celu zbadania, czy ma się do czynienia z delegacją przez władze obowiązków, które władza jest obowiązana wykonywać, lub uprawnień przynależnych jej, lub czy czynność dokonana lub zaniechana była nakazana jako „public obligation to be done nie przez władzę, lecz przez urzędnika, którego przyjęcie do służby zostało nakazane".

Lokalne władze nie odpowiadają za nadużycia pracowników miejskich, jeżeli działają oni pod kontrolą centralnych władz rządowych. I tak np. w sprawie Stanburg v. Exter Corporation władze miejskie przyjęły do służby inspektora na podstawie Animal Act, 1894, którego przepisy zlecały lokalnym władzom wykonanie postanowień ustawowych. Sąd zwolnił korporację miejską od cywilnej odpowiedzialności za naganne zachowanie się przy zajęciu owcy z powodu podejrzenia o chorobę zwierzęcą. Inspektor działał z polecenia Board of Agriculture i dlatego nie zawinił w charakterze pracownika, działającego z ramienia korporacji miejskiej.

W innym przypadku zwolniono korporację miejską od odpowiedzialności cywilnej z tego powodu, że winowajca w rzeczywistości nie był pracownikiem miejskim. Policjant, który zaaresztował powoda, nie był funkcjonariuszem przyjętym przez Watch Committee w chwili, gdy popełniał błąd, pozbawiając wolności niewłaściwą osobę. Ponieważ uprawnienie aresztowania z mocy ustawy ograniczone zostało do funkcjonariuszów policji, zatem w razie dokonania tego przez inną osobę odpada wina lokalnych władz policyjnych.

W przeciwieństwie do urzędników władz centralnych, którzy pociągani są do osobistej odpowiedzialności cywilnej w razie wyrządzenia szkód osobom trzecim wskutek działalności niezgodnej z obowiązkami służby, pracownicy władz lokalnych rzadko kiedy występują w roli pozwanych. Dzieje się to z dwóch przyczyn. Raz, że niekiedy przewidują to przepisy ustawowe (jak np. Public Health Act), a powtóre, że w praktyce większą gwarancję daje korporacja, niż mniej finansowo odpowiedzialny urzędnik.

(e) Osobną grupę władz administracyjnych stanowią w Anglii t. zw. Independent Statutory Authorities, które aczkolwiek wykonują zadania o charakterze administracyjnym, zachowują odrębną strukturę, nie są objęte organizacją mini-

sterstw i nie mają nic wspólnego z lokalnymi władzami samorządowymi, pochodzącymi z wyboru. Niezależność ich polega na tym, że instytucje te nie są reprezentowane w parlamencie przez ministrów i nie podlegają kontroli Treasury. Przy ocenie kwestii cywilnej odpowiedzialności instytucyj tych i ich pracowników trzeba sięgnąć każdorazowo do przepisów kreujących poszczególne instytucje. Tylko niektóre z nich działają formalnie na rzecz Korony, a wówczas odnoszą się do nich zasady dotyczące ministerstw i urzędników zawodowych mimo zachowania charakteru odrębnej korporacji. Do takich zaliczyć należy Unemployment Assistance Board (Unemployment Act, 1934), Commissioners for the Special Areas — Development and Improvement — Act, 1934) oraz Rive Stock Commission (Live Stock Industry Act, 1937).

Istnieje zasada, że do „Independent Statutory Authorities" pod względem odpowiedzialności cywilnej odnoszą się zasady analogiczne do lokalnych władz samorządowych. Dotyczy to przede wszystkim takich władz, jak Central Electricity Board, British Broadcasting Corporation, London Passenger Transport Board, Agricultural Marketing Boards, Wheat Commission i Coal Reorganisation Commission.

7. Sędzia działający w granicach swej kompetencji jest wolny od odpowiedzialności cywilnej; żadna skarga nie przysługuje przeciw niemu z powodu przedsięwziętych czynności lub wypowiedzianych słów przez sędziego w wykonywaniu urzędu. Interes publiczny wymaga, by nie rozprawiać publicznie, czy czynności sędziego są rezultatem złośliwości, czy też podyktowane są innymi motywami. Słusznie tedy powiada się, że jest to właściwie nie tyle przywilej sędziowski, ile prawo publiczności. Gdyby było inaczej, administracji wymiaru sprawiedliwości brakowałoby jednego z istotnych elementów — niezależności sędziów. Lepiej jest mieć do czynienia z niekompetencją sądową, złośliwością, lub niewłaściwością, niż narazić się na ryzyko schodzenia z właściwej drogi sądu wskutek oglądania się na konsekwencje swych orzeczeń, które przecież mają być podejmowane bez obawy lub stronniczości. (Winfield). Mimo to nie można twierdzić, by w Anglii sędzia nie był odpowiedzialny za nadużycia, nawet wówczas, gdy nie przysługuje żaden środek prawny do pozwania go przed sąd cywilny.

Wyjęcie sędziów spod cywilnej odpowiedzialności obejmuje wszystkich sędziów sądów wyższych i niższych, z wyjątkiem przypadków, gdy czynność sędziego była nadużyciem władzy, polegającym na przekroczeniu swego zakresu działania. Wówczas sędzia jest cywilnie odpowiedzialny. Sędzia odpowiada również w razie wyrządzenia szkody przez działalność lub zaniechanie, nie mające charakteru sędziowskiego, a mianowicie w zakresie czynności administracyjnych (ministerial).

Wysoki poziom kwalifikacji moralnych i fachowych u sędziów brytyjskich sprawia, że tutaj sprawy karne przeciwko sędziom o korupcję należą do rzadkości.

Pomijam w niniejszym artykule kwestię sądownictwa administracyjnego w Anglii, torującego sobie zwolna drogę mimo sprzeciwów ze strony koserwatywnych czynników sądowych i zwolenników utrzymania starych zasad prawnych. W ostatnim 20-leciu szereg powag naukowych angielskich wypowiedziało się za koniecznością reform i utworzenia trybunałów administracyjnych. Wprawdzie żaden z projektów nie przewiduje przekazania juryzdykcji w sprawach roszczeń o wynagrodzenie szkód wyrządzonych przez administrację publiczną, w każdym razie są one zapowiedzią zasadniczych zmian w systemie administracyjnym.

ŹRÓDŁA.

A. V. Dicey: Law of the Constitution, Macmillan and Co. — London 1941.

Frederic John Port: Administrative Law. Longmons, Greesn Co. London 1929.

Herman Finer: The British Civil Service. The Fabian Society and Georg Allen — Urwin Ltd., London 1937.

W. Ivor Jennigs: Notes of Administrative Law Public Administration, Vol. XIV, No 4 October 1936.

Carleton Kemp Allen: Law and Orders. Stevens — Sons Ltd., London 1945.

INAUGURACJA PRAC POLSKIEJ SEKCJI MIĘDZYNARODOWEGO INSTYTUTU NAUK ADMINISTRACYJNYCH.

W dniu 23.III br. odbyło się w Warszawie zebranie Polskiej Sekcji Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych. Zebranie to oznacza reaktywowanie prac Sekcji Polskiej Instytutu Międzynarodowego. W zebraniu uczestniczyło 30 osób ze wszystkich ważniejszych ośrodków polskiej myśli administracyjnej, reprezentując tak naukę administracji jak i polską praktykę administracyjną.

Po przedstawieniu zadań i kierunków pracy tak Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych jak i Sekcji Polskiej tego Instytutu[1]) przez prof. dr. M. Jaroszyńskiego ukonstytuował się tymczasowy zarząd Sekcji Polskiej w składzie:

przewodniczący — Prof. Dr. M. Jaroszyński — wiceprezydent I. I. d. S. A.,

wiceprzewodniczący — Prof. Dr. St. Rozmaryn — członek zarządu I. I. d. S. A.,

członkowie zarządu — Vice-Min. J. Dubiel, Nacz. B. Trzebski.

sekretarz — Doc. Dr. W. Brzeziński.

W części naukowej posiedzenia referat na temat „Zakres mocy obowiązującej Konstytucji 1921 r.“ wygłosił Prof. Dr. St. Rozmaryn. Referat rozwijał tezy podane w art. ogłoszonym w Nr 1/1948 „Państwa i Prawa“. Myślą przewodnią referatu było przyczynić się do sprecyzowania zasad w oparciu, o które możnaby ustalić zakres obowiązywania poszczególnych postanowień Konstytucji 1921 r. W rozwijającej się na tle referatu dyskusji zabierali głos: Prof. Peretiatkowicz, Dyr. I. Klajnerman. Sędzia M. Szerer, Prok. B. Walawski i Mec. J. Litwin.

Prof. Peretiatkowicz podkreślając zwartość i jasność konstrukcji referatu zauważył, że rozumienie pojęcia „zasada“ zależne jest od patrzącego oka, zawiera w sobie dużą dozę subiektywizmu. rof. Peretiatkowicz jako przykład przytoczył kwestię Kon-

---

[1]) patrz Gazeta Administracji 1947 r. Nr 7/8

kordatu w Konstytucji 1921 r. Dla aktywnego katolika postanowienia o Konkordacie będą zasadą Konstytucji, dla wolnomyśliciela tylko przepisem techniczno-organizacyjnym. Pojęcie założeń w Konstytucji rozumieć należy zatem nie jako normy formalne, a jedynie jako dyrektywy dla ustawodawcy, jako wskazówki interpretacyjne.

D y r. K l a j n e r m a n przedstawił historię używania po r. 1944 w prawodawstwie wyrażeń „zasady" i „podstawowe założenia", wskazując na użycie tych założeń przez Manifest Lipcowy i ustawę o wyborze Prezydenta. Omawiając charakter art. 1 Małej Konstytucji mówca zajął stanowisko, że jest to nie deklaracja a norma prawna. Ponadto nawiązując do wywodów prelegenta Dyr. Klajnerman stwierdził, że istnieją przepisy w Konstytucji 1921 r., które nie są podstawowymi zasadami, a jedynie „normami służebnymi", a które obowiązują pomimo nierecypowania ich przez specjalne ustawodawstwo. Przykładem tych norm może być art. 96 Konstytucji 1921 r., stosowany obecnie w całej swej rozciągłości i w werbalnym brzmieniu.

Sędzia M. S z e r e r wyraził sceptycyzm co do możliwości znalezienia rozwiązania na podstawie analizy pojęcia „podstawowe założenia", które konkretnie przepisy z Konstytucji 1921 r. obowiązują. Zdaniem mówcy odwoływanie się do „zasad" Konstytucji 1921 r. jest pewnym technicznym ułatwieniem, skierowaniem do uzupełniających materiałów przy niepełności przepisów Małej Konstytucji. Ze względu jednak na to, że Mała Konstytucji posiada zasadniczo odmienne warunki wyjściowe od Konstytucji 1921 r., nie zawsze zasada w rozumieniu Konstytucji 1921 r. zachowała wartość „zasady" dla Małej Konstytucji. Trudność wykładni prawniczej zakresu obowiązywania „podstawowych założeń" Konstytucji 1921 r. powstaje ze względu na fakt, że aktów rewolucyjnych nie można tłumaczyć wyłącznie tylko logiką prawniczą. Te fakty właśnie stwarzają dla prawnika trudności w interpretowaniu pojęcia „podstawowych założeń".

P r o k u r a t o r W a l a w s k i zwrócił uwagę na nieporównywalność dwu okresów, dla których data 19.II 1947 była przełomowa. Całkowicie inny zakres będzie obejmowało wyrażenie „zasady Konstytucji 1921 r." przed tą datą i inny zakres będzie ono posiadało po tej dacie. Dziś zakres obowiązujący „podstawowych założeń" Konstytucji 1921 r. jest bardzo nieznaczny. W związku z tym bardziej bliskimi słuszności są stanowiska ujmujące zagadnienie w sposób bardziej ogólny. Ze względu na ten znikomy zakres obowiązujących dziś założeń Konstytucji 1921 r. spór o ich zastosowalność nie posiada bardziej zasadniczego znaczenia.

M e c. J. L i t w i n zwrócił uwagę, że szczegółowe rozważenie postawionego problemu poza aspektem teoretycznym posiada i kapitalne praktyczne konsekwencje, tak w odniesieniu do aparatu administracyjnego, jak i w określaniu prawnej sytuacji obywatela. Mówca przytoczył przykłady, z których wynikało, że problem rozu-

mienia „podstawowych zasad" poszczególnych ustaw niejednokrotnie już zaprzątał umysły polskich prawników, z tego też względu rozwijająca się dyskusja nad postawionymi problemami pomimo napotykanych trudności dążyć winna do osiągnięcia praktycznych rezultatów.

Reasumując wyniki dyskusji Prof. Rozmaryn podkreślił, że poruszone przez niego zagadnienie jest tak szerokie i tak zasadniczego charakteru, że zarówno jego referat, jak i dyskusja mogą mieć charakter przygotowawczy do gruntownego opracowania poruszonego zagadnienia. Podtrzymując i uzupełniając swe wywody prof. Rozmaryn wyraził pogląd, że rozwijającą się dyskusję, zmierzającą do wyświetlenia poruszonego problemu, o tyle uznać należy za ważną i pożądaną, że tak jak praktyka wpływa na teorię, tak i teoretyczne rozważania mogą dać i dają materiał w praktyce do konkretnych rozwiązań.

J. Starościak

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 19.I 1948 r. (Dz. Ust. Nr 5, poz. 37) z gminy wiejskiej Marki w powiecie i województwie warszawskim wyłączona została gromada Zielonka i z gromady tej utworzona gmina wiejska o charakterze miejskim z siedzibą zarządu gminnego w Zielonce.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 22.I.1948 r. (Dz. Ust. Nr 6, poz. 42) obniża normę podstawową dla wymiaru podatku gruntowego w 1947 r., ustaloną w rozporządzeniu z 20.V 1947 r. (poz. 232 Dz. Ust.) dla powiatu zawierciańskiego, z 10 na 8.

Rozporządzenie Ministrów Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych i Sprawiedliwości z 28.I 1948 r. (Dz. Ust. Nr 6, poz. 44) wprowadza przyśpieszone postępowanie karno-administracyjne w sprawach o przekroczenie art. 21 i 21-a przepisów porządkowych na drogach publicznych (poz. 656 Dz. Ust. z 1921 r. w brzmieniu noweli z 14.II 1928 r. — poz. 151 Dz. Ust.), art. 75—77 i 79—81 prawa łowieckiego (poz. 934 Dz. Ust. z 1927 r.), art. 10—15 ustawy przeciwalkoholowej (poz. 423 Dz. Ust. z 1931 r.), art. 6, 7. 9—12 ustawy o szkodnictwie polnym i leśnym (poz. 224 Dz. Ust. z 1937 r.), art. 8 dekretu o reglamentowanym zaopatrzeniu ludności w przedmioty powszechnego użytku (poz. 217 Dz. Ust. z 1946 r.) i art. 5 dekretu o obowiązku zawiadamiania o prowadzeniu przemysłu i wykonywaniu niektórych zajęć zarobkowych (poz. 403 Dz. Ust. z 1947 r.).

Rozporządzeniem Ministrów Skarbu, Administracji Publicznej, Ziem Odzyskanych i Sprawiedliwości z 30.I 1948 r. (Dz. Ust. Nr 9. poz. 63) podwyższona została wysokość wolnych od zajęcia wkładów na książeczki oszczędnościowe komunalnych kas oszczędności do sumy 25.000 zł.

Ustawą z 29.I.1948 r. (Dz. Ust. Nr 10, poz. 73) moc obowiązująca przepisów porządkowych na drogach publicznych (poz. 656 Dz. Ust. z 1921 r.) rozciągnięta została na cały obszar województwa śląskiego, a jednocześnie uchylona odnośna ustawa śląska. Stanowi to dalszy krok w unifikacji prawa w kraju.

Ustawa z 30.I 1948 r. (Dz. Ust. Nr 10, poz. 74) wprowadza obowiązek społecznego oszczędzania. Ustawę tę omówimy w specjalnym artykule.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa" — dwutygodnik (Warszawa). — Nr 1, 2/3 i 4 (styczeń, luty br.).

Nr 1 „Rady Narodowej" otwiera artykuł „Kierunek ku gminie", podkreślający rolę gminy, jako podstawowej komórki samorządowej i wykazujący, że bez mocnej gminy nie może być mowy o mocnym samorządzie. W następnym artykule A. Stolarski omawia sprawę premii dla rolników za dostawę mleka do zakładów mleczarskich. Zagadnieniom kulturalno-oświatowym poświęcony jest artykuł Heleny Kurkowskiej „Organizacje społeczne walczą z analfabetyzmem". Dalszy artykuł J. St. „Gospodarka drogami gminnymi" podnosi doniosłe znaczenie dobrego stanu dróg wiejskich, wskazuje na przepisy ustawowe normujące sprawę obowiązku budowy i utrzymania dróg powiatowych i gminnych oraz podkreśla obowiązki gminnych rad narodowych w dziedzinie zapewnienia należytego stanu dróg. Jerzy Służewski w artykule „Sądy obywatelskie" omawia postanowienia dekretu z 22 lutego 1946 r. o tych sądach, podnosząc doniosłość tej nowoutworzonej instytucji dla mieszkańców gmin. Feliks Jankowski w artykule „Rady Narodowe nawiązują łączność z wyższymi uczelniami" omawia współpracę Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu i pełne zrozumienie okazywane przez tę Radę dla potrzeb Uniwersytetu. Jak autor zaznacza, podobnie W. R. N. w Lublinie rozwija współpracę z Uniwersytetem Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie i z Państwowym Instytutem Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach. Dalszą część numeru zajmują wiadomości z życia rad narodowych z całej Polski, dział bibliografii, porad prawnych i dział urzędowy, w którym między innymi umieszczono okólnik Biura Rad Narodowych Rady Państwa, podający wytyczne w sprawie uruchomienia Sądów Obywatelskich.

Nr 2/3 otwiera artykuł Dr Jerzego Starościaka „Więcej ludzi", w którym autor wskazuje na potrzebę wciągania nowych ludzi do prac samorządowych przez powoływanie ich do Komisyj rad narodowych, mimo że nie są oni członkami rad, co pozwoli na podołanie zwiększającym się stale obowiązkom samorządu tery-

torialnego i powiększy liczbę pracowników i działaczy samorządowych. Z innych artykułów w tym numerze wymienić należy: Aleksandra Stolarskiego „Towary na giełdach zbożowo-towarowych w Polsce“, Władysława Głażewskiego „Akcja biblioteczna w woj. Kieleckim“, Jerzego Służewskiego „Uposażenie pracowników biur W. R. N.“ i A. Czakańskiego „Co to jest Gospodarcze Zrzeszenie Samorządu Terytorialnego w Warszawie“. Obszerna kronika z życia rad, dział porad prawnych i dział urzędowy (przegląd okólników Biura Rady Państwa) dopełniają całości numeru.

Nr 4 „Rady Narodowej“ podaje na wstępie tekst uchwały Rady Państwa w sprawie oszczędności w administracji samorządowej z omówieniem doniosłości tej uchwały i znaczenia jej dla racjonalizacji pracy administracji samorządowej i dla zapobieżenia niepożądanym przerostom aparatu samorządowego.

W artykule „Granice przedsiębiorczości samorządu“ prof. Dr. M. Jaroszyński nawiązuje do przejawiających się obecnie tendencji związków samorządowych do rozszerzania działalności przedsiębiorczej i omawia zagadnienie dopuszczalnych granic tej działalności. W rachubę wchodzą tu głównie trzy motywy: użyteczności publicznej, uspołecznienia produkcji i względy czysto fiskalne. Pierwszy z nich odnosi się do prowadzenia przez samorząd zakładów dobra publicznego, jak szpitale, zakłady opiekuńcze, biblioteki, dalej przedsiębiorstw użyteczności publicznej, jak wodociągi, kanalizacje, gazownie, oraz takich urządzeń, jak drogi, parki, zieleńce. Z działalnością tą łączy się prowadzenie przedsiębiorstw ubocznych i pomocniczych, jak produkcja uboczna koksu i smoły w gazowniach, kamieniołomów lub betoniarni dla celów gospodarki drogowej i t. p. Cała ta dziedzina jest naturalną i właściwą dziedziną działalności samorządu. O ile natomiast chodzi o przedsiębiorczość samorządów ze względów ogólnej polityki uspołecznienia produkcji lub ze względów fiskalnych, tj. zyskowności przedsiębiorstw, — to autor wychodzi z założenia, że zadanie uspołecznienia przedsiębiorczości samorząd powinien pozostawiać Państwu i spółdzielczości, rozwiązania zaś trudności finansowych powinien szukać na innych płaszczyznach.

Dr. Ign. Klajnerman w artykule „Nowe majątki samorządowe“ omawia postanowienia ustawy z 30 stycznia br. o zbywaniu i dzierżawie oraz o przekazywaniu na własność związków samorządu terytorialnego niektórych kategorii mienia państwowego, wskazując na wielkie korzyści, jakie ustawa ta niesie samorządowi, a zarazem na poważne obowiązki, jakie wynikają dla samorządu ze względu na konieczną dbałość i troskę o dobra materialne przekazane samorządowi na zasadzie powyższej ustawy. Adam Wendel w artykule „Pomoc sąsiedzka“ omawia obowiązki i rolę gminnych rad narodowych przy stosowaniu obowiązującego dekretu o po

mocy sąsiedzkiej w rolnictwie — w okresie nadchodzącej akcji siewnej. Wreszcie Kazimierz Sobótka omawia działalność Komunalnego Funduszu pożyczkowo-zapomogowego w 1947 r.

Poza tym numer zawiera jak zwykle szereg wiadomości z życia rad narodowych, dział porad prawnych i dział urzędowy.

„Państwo i Prawo“ Nr 1 za styczeń br.

Numer otwiera artykuł Dr. Mirosława Orłowskiego „Bank Emisyjny w Polsce“, w którym autor przedstawia zakres działania i rolę tego Banku, utworzonego przez niemieckie władze okupacyjne w celu prowadzenia gospodarki i polityki pieniężnej na obszarze t. zw. Generalnej Gubernii.

Prof. Dr. Stefan Rozmaryn w artykule „W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1931 roku“ omawia wyczerpująco powyższe zagadnienie w związku z postanowieniem Małej Konstytucji, uznającym „podstawowe założenia“ Konstytucji marcowej za obowiązujące. Autor rozważa w szczególności kwestie, które z postanowień tej Konstytucji mają charakter takich założeń, a zatem zachowały moc obowiązującą.

Kazimierz Kocot pisze „O metodzie wypełniania luk w prawie międzynarodowym, Dr. Rudolf Langrod o prawie dewizowym (fragment z książki „Skarbowość Polska w nowym ustroju“ część druga — będącej w przygotowaniu). Wacław Zylber w artykule „Istota prawa własności w nowym prawie rzeczowym“ po przedstawieniu ujęcia istoty prawa własności przez kodeksy cywilne innych państw europejskich i po wskazaniu na koncepcję prof. Leona Duguit, określającą własność jako funkcję społeczną, analizuje odnośne postanowienia polskiego prawa rzeczowego, dochodząc do wniosku, że prawo to „utrzymując w zasadzie tradycyjną knstrukcję własności, w szczególnych przypadkach przeprowadza unormowanie stosunku życiowego ze specjalnym uwzględnieniem interesu gospodarczego lub społecznego i nie liczy się słusznie z rygorystycznymi granicami prawa własności“. Autor podkreśla zarazem, że przeprowadzone u nas zmiany ustrojowe nie zmniejszyły bynajmniej wagi zagadnienia własności. Polska pozostanie krajem przede wszystkim rolniczym, krajem drobnych właścicieli, upaństwowienie zaś wielkiego i średniego przemysłu nie wyłącza rozwoju drobnego przemysłu i rzemiosła — tak, że liczba właścicieli będzie wzrastać i w tej dziedzinie. Nic nie wskazuje na to, aby obok upaństwowionego przemysłu własność indywidualna pozostałych warsztatów pracy miała ulec zagładzie, to też problem własności jednostki poza dobrami konsumpcyjnymi, nie przestanie być w Polsce zagadnieniem pierwszoplanowym.

Zagadnieniom prawa karnego poświęcone są artykuły: Dr. Aleksandra Mogilnickiego „Zamiar wynikowy a usiłowanie“, prof. Dr. Zdzisława Papierkowskie-

go „Fikcja winy czy niezrozumienie sensu nowoczesnego prawa karnego", oraz Dr. Henryka Rajzmana „Nierząd między małżonkami". Wymienić należy również artykuł Mieczysława Piekarskiego „Ponoszenie ciężarów utrzymania rodziny". Poza tym numer zawiera bogaty dział krytyki i sprawozdań, dodatek cywilistyczny oraz prawno-karny.

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy" Nr 1 za styczeń br.

We wstępnym artykule redakcyjnym „Nowy rok — nowe zadania" Redakcja określa cele i zadania „Demokratycznego Przeglądu Prawniczego". Sprowadzają się one do konsekwentnej realizacji dzieła odbudowy aparatu wymiaru sprawiedliwości i odrodzenia sądownictwa polskiego na bazie ludowego, demokratycznego nurtu Polski Odrodzonej — drogą ideologicznego oddziaływania na przyspieszenie tego odrodzenia oraz ofensywy ideologicznej na froncie walki o ludowe i demokratyczne oblicze wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Następnie wiceminister Leon Chajn w artykule „Na przełomie dwóch lat" daje ocenę działalności i poziomu wymiaru sprawiedliwości w ubiegłym roku. Podkreślając jako pozycje dodatnie w tej dziedzinie między innymi postęp organizacyjny, rozmach w akcji szkoleniowej, popularyzacji prawa i kodyfikacyjnej, stwierdza autor śmiało i otwarcie braki i niedociągnięcia w orzecznictwie sądowym, ilustrując je szeregiem przekonywujących przykładów. Wreszcie wskazuje autor na kierunki, w jakich powinna pójść konieczna reforma wymiaru sprawiedliwości.

Prócz powyższych artykułów o charakterze ogólnym i zasadniczym, numer zawiera szereg artykułów poświęconych poszczególnym dziedzinom prawa. Wymienić tu należy artykuł Dr. Jana Wasilkowskiego i Dr. Aleksandra Woltera „Projekt kodeksu cywilnego", Dr. Tadeusza Cyprjana „Obóz koncentracyjny organizacją przestępczą", Czesława Wasilkowskiego „Dekret o przepadku majątku", Dr. Antoniego Bądkowskiego „Bilans nowego prawa małżeńskiego" oraz J. Potępy „W sprawie reformy prawa karnego" (uwagi do projektu prof. Śliwińskiego).

Poza tym numer zawiera dział recenzji, dział orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz nowowprowadzony dział instrukcyjno-szkoleniowy. W dziale tym umieszczono artykuł Zbigniewa Kubeca „Sentencja wyroku karnego" oraz Stefana Breyera „Dzienniki ksiąg wieczystych i złożonych dokumentów".

Omówienie ruchu prawniczego zagranicą i kronika oraz dział poświęcony życiu związku zawodowego pracowników sądowych dopełniają całości numeru.

„Gaz, Woda i Technika Sanitarna" — miesięcznik (Warszawa, ul. Koszykowa 81) Nr 1 i 2 za styczeń i luty br.

Numer styczniowy tego miesięcznika, interesującego zwłaszcza organa samorządu miejskiego, zawiera artykuły: inż. Stefana Bilewskiego „Kwestia oszczędnościowej gospodarki w gazowniach ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki cieplnej", inż. Aleksandra Szmiolisa „Rozwój inżynierii sanitarnej i higieny w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej" i inż. A. Czaplickiego „O reorganizacji Zakładów Oczyszczania Miast".

Nr 2 (lutowy) zawiera między innymi artykuł inż. Z. Rudolfa, St. Warzechy i W. Kaczyńskiego „Stan sprawy oczyszczania miast w Polsce".

Poza tym oba numery zawierają bogaty jak zwykle dział informacyjny, kronikę i dział bibliografii.

„Przegląd notarialny" (organ notariatu polskiego — Warszawa, ul. Kapucyńska 6) Nr 2—3 za luty i marzec br.

Spośród szeregu fachowych artykułów w tym zeszycie interesujących szczególnie koła notarialne, wymienić należy artykuł Dr. Zygmunta Nowakowskiego „Wierzytelności w walutach zagranicznych i w złocie", poruszający doniosłą sprawę przerachowania na złote wierzytelności opiewających na waluty obce oraz z tzw. klauzulę złota (w równowartości złota). Artykuł omawia też ogólnie praktykę sądową w tych sprawach. Wymienić należy również artykuł prof. Alfreda Ohanowicza „Zakres dopuszczalności umarzania dokumentów", wskazujący na wadliwą i niezgodną z dekretem z 10.XII 1946 r. praktykę w tych sprawach.

„Społem" — dwutygodnik — (organ Związku Rewizyjnego Spółdzielni R. P.).

W Nr 1 powyższego pisma z 1 stycznia br., zawierającym bogatą treść poświęconą omówieniu zadań spółdzielni na poszczególnych odcinkach życia gospodarczego, zwrócić należy uwagę na artykuł Antoniego Gandeckiego „Zadania spółdzielczości w dziedzinie mieszkaniowej" oraz Aleksandra Żmichowskiego „Zadania spółdzielni przemysłu budowlanego w 1948 r.".

Z artykułów omawiających życie spółdzielczości zwrócić należy uwagę na umieszczoną w Nr 4/5 dwutygodnika „Społem" interesującą pracę Edmunda Szuberta „Spółdzielczość zdrowia w nowej Jugosławii". Zakładanie spółdzielni zdrowia datuje się tam od r. 1921. W chwili wybuchu wojny istniało już 151 spółdzielni. Bardzo znaczna ich część upadła w okresie okupacji hitlerowskiej. Po wojnie spółdzielczość zdrowia zaczęła się na nowo rozwijać i z końcem 1946 r. ilość spółdzielni wynosiła 85, mimo wywołanego wojną zmniejszonego stanu ilościowego lekarzy. Są one zrzeszone w Związku Spółdzielni zdrowia, koordynującym ich prace. Działalność spół-

dzielni zdrowia jest skoordynowana również z działalnością Ubezpieczalni Społecznej — przy czym leczą one na swoich terenach również członków Ubezpieczalni. Spółdzielczość zdrowia w Jugosławii opiera się na dobrowolności przystępowania członków, niskich udziałach i opłatach miesięcznych, zapewnieniu członkom pomocy lekarskiej oraz zasiłków i pożyczek chorobowych. Spółdzielnie zdrowia otrzymują pełną pomoc od Państwa, które traktuje je jako ważne narzędzie podniesienia zdrowotności wsi.

W numerze powyższym zwrócić należy uwagę również na artykuł Henryka Kucharczyka „Odłogi spółdzielczości oszczędnościowo-pożyczkowej na wsi", wskazujący na wielką wagę tego działu spółdzielczości, który przy współpracy ze Związkiem Samopomocy Chłopskiej powinien zagęścić sieć swoich placówek, mając na celu w pierwszym rzędzie obsługę drobnych rolników, pozbawionych pomocy instytucyj pieniężnych.

„Administracja i samorząd na ziemiach odzyskanych" — miesięcznik — (Poznań — Wały Jana III Nr 5) Nr 11—12 za 1947 r.

Zeszyt ten zamykający drugi rocznik wydawnictwa, zawiera między innymi następujące artykuły: Dr. Lucjana Pokorzyńskiego „Pojęcie przemysłu w polskim prawie przemysłowym", Dr. Juliana Huberta „Samorząd terytorialny w świetle nowego prawa cywilnego" (omówienie postanowień szczególnych odnoszących się do własności nieruchomej związków samorządu terytorialnego), Wawrzyńca Gaertnera „Regulaminy targów gminnych" (szereg praktycznych uwag i wskazówek dotyczących ich opracowywania i wydawania), Franciszka Schmidta „Deficyty zakładów użyteczności publicznej wodociągów i kanalizacji i budżety na rok 1948", oraz artykuł Stanisława Pieńkowskiego „Głosy polskie w wyborach niemieckich na Ziemiach Odzyskanych w latach międzywojennych".

„Życie Gospodarcze" — dwutygodnik — (Katowice, ul. 3 Maja 23) Nr 4 i 5.

Z szeregu artykułów z różnych dziedzin życia gospodarczego, umieszczonych w Nr 4 tego pisma, należy zwrócić uwagę na artykuł Emila Piotra Ehrlicha „Społeczne oszczędzanie", omawiający zasady ustawy o społecznym funduszu oszczędnościowym. Autor wskazuje na to, że jest ona oryginalnym wytworem polskiej myśli ekonomicznej i na jej wielką doniosłość dla życia gospodarczego. Ponadto zwrócić należy uwagę na artykuł Feliksa Wilińskiego „Uwagi o budżetach samorządu miejskiego", poświęcony omówieniu postulatów i środków naprawy stanu finansowego miast polskich.

Zagadnieniom finansów komunalnych poświęcony jest również artykuł Mariana Szefera „Przed akcją oszczędnościową w samorządach", umieszczony w Nr 5 „Życia gospodarczego", na-

wiązujący do uchwały Rady Państwa powziętej na posiedzeniu 31 stycznia br. o obniżeniu kosztów administracji samorządowej.

„Gospodarka planowa" — dwutygodnik (Redakcja — Warszawa, ul. Senacka 3) Nr 4/5 z 5 marca br.

Numer wśród szeregu artykułów na tematy gospodarcze zawiera artykuł Bolesława Malisza „O koncepcję rozwoju małych miast", w którym autor wychodząc z założenia, że w okresie najbliższych 30 lat ludność miejska osiągnie cyfrę 19 milionów w stosunku do obecnych 8 milionów i stwierdzając, że nie da się przewidzieć, jak ta liczba ludności rozłoży się pomiędzy miasta małe (do 50 tys. mieszkańców) i wielkie, wskazuje na konieczność rozważenia roli małego miasta na tle przyszłych perspektyw demograficznych i warunków, w jakich miasta te się obecnie znajdują. Autor stwierdza istnienie sprzeczności między perspektywą demograficzną małych i średnich miast i koniecznością ich rozwoju, a między warunkami, które o rozwoju tym decydują. Potrzeba tego rozwoju jest oczywistą, dyskusji zaś powinna podlegać forma, w jakiej miasta tego typu powinny być kształtowane. Wynika stąd konieczność sformułowania koncepcji rozwojowej współczesnego małego miasta. Autor wskazuje przy tym na ważny moment struktury zawodowej, która przy ustalaniu tej koncepcji musi być wzięta pod uwagę.

„Jantar" — organ Instytutu Bałtyckiego (Redakcja i administracja Bydgoszcz, Al. 1 Maja 48). Zeszyt 1 za styczeń i luty br.

Z artykułów umieszczonych w tym numerze wymienić należy Eugeniusza Kwiatkowskiego „Powiązania funkcjonalne w polityce gospodarczego planowania na Wybrzeżu", Rajmunda Galona „Związki i rola Polski w basenie morza bałtyckiego", Witolda Suchodolskiego „Organizacja archiwów na terenie województw pomorskich", Stefana Żytko „Rozwój i stan szkolnictwa w okręgu szkolnym pomorskim" i Mikołaja Rudnickiego „Prace poznańskiej regionalnej Komisji ustalania nazw miejscowości". Poza tym numer zawiera kronikę życia gospodarczego, naukowego i kulturalnego Pomorza.

Biuletyn informacyjny szkolnictwa zawodowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu Nr 5/6 z 15 marca br.

Biuletyn podaje wiadomości z dziedziny szkolnictwa zawodowego w kraju i zagranicą. Numer 5/6 zawiera szereg artykułów z dziedziny tego szkolnictwa, między innymi Adama Nowaka „Szkoły przysposobienia przemysłowego", Stanisława Pileckiego „Film w szkole" i Walentego Dobrowolskiego „Najpilniejsze zadania nauczycielstwa szkolnictwa przemysłowego".

Redakcja zaznaczając, że społeczeństwo nasze nie jest dostatecznie poinformowane o akcji szkolenia kadr, która jest fragmentem ogólnego procesu przebudowy i rozwoju polskiego przemysłu, zapowiada, że w najbliższych numerach Biuletynu ogłosi szereg arty-

kułów o szkolnictwie podległym Ministerstwu Przemysłu i Handlu. Pierwszym z tej serii jest wymieniony wyżej artykuł o szkołach przysposobienia przemysłowego.

„Spółdzielczy Przegląd Bankowy“ (Łódź, Al. Kościuszki 47) Nr 2 z 29 lutego br.

Numer zawiera między innymi artykuł F r. B l i n o w s k i e g o „O oszczędzaniu społecznym“ oraz wiążący się z nim tematem artykuł S t. W e j r o c h a „Ustawa o obowiązku społecznego oszczędzania“.

„Prasa Polska“ — Wydawnictwo Polskiego Instytutu Prasoznawczego (P. I. P.) — Warszawa, ul. Rozbrat 44-a.

Ukazał się Nr 8—9 tego czasopisma (za luty br.), poświęconego sprawom prasy. Zeszyt zawiera szereg artykułów omawiających poszczególne zagadnienia związane z działalnością prasy, między innymi statystykę czasopism warszawskich, zarys dziejów prasy polskiej na Mazurach, działalność dzienników polskich konspiracyjnych, artykuł M i e c z y s ł a w a K r z e p k o w s k i e g o „Kto jest dziennikarzem“ (próba definicji kwalikacyjnej), tegoż autora „Uwagi o wolności prasy“, wskazówki dotyczące techniki pracy redakcyjnej, informacje i komunikaty Zw. Zaw. Dziennikarzy R. P. i Pol. Zw. Wydawców prasowych oraz kronikę krajową i zagraniczną.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

Prof. Dr. Jerzy Stefan Langrod „Instytucje prawa administracyjnego — Zarys części ogólnej“. Tom. I. Kraków — Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego (238 str.).

Ukazał się pierwszy tom powyższej pracy uczonego, któremu nauka prawa administracyjnego zawdzięcza już długi szereg cennych prac w tej dziedzinie. Jak autor zaznacza w przedmowie, dzieło to powstało w czasie wojny w latach 1942-1945, z wykładów wygłaszanych w obozie jenieckim w Niemczech dla kolegów-oficerów W. P. we Francji i dla oficerów francuskich. Ujęte jako zarys s y s t e m u t e o r e t y c z n e g o, poświęcone omówieniu podstawowych instytucyj prawa administracyjnego, składać się będzie z trzech części, z których pierwsza, rozpoczęta wydanym obecnie pierwszym tomem, obejmuje rozważania wprowadzające oraz umiejscawiające prawo administracyjne i jego naukę w s y s t e m i e całego prawa, tudzież analizę pojęcia prawa administracyjnego. Część druga poświęcona będzie problemom ustrojowym i organizacyjnym administracji, trzecia zaś obejmie studium aktywności administracji, a w szczególności uwagi ogólne wprowadzające w odnośny problem, następnie aktywność administracji w znaczeniu materialno-prawnym i formalno-prawnym, oraz szczególne rodzaje i środki tej aktywności.

Wydany obecnie tom I tego na szeroką skalę zakrojonego dzieła niewątpliwie powitany będzie z radością przez polski świat prawniczy, który doceni doniosłość wydania postawionego na wysokim po-

ziomie naukowym systemu teoretycznego instytucji prawa administracyjnego.

W opracowaniu dzieła uderza bogactwo treści, głębokość analizy prawniczej, szeroki zasięg ujęcia. Do najcenniejszych może rozdziałów I tomu należy rozdział poświęcony ustaleniu definicji prawa administracyjnego.

Tak ujęte studium, nastręczać będzie może niewyrobionemu jeszcze prawniczo czytelnikowi początkowe trudności, zmuszające do wysiłku umysłowego, musi dać jednak w efekcie jak najdodatniejsze wyniki, zapewniające ugruntowanie i pogłębienie znaomości prawa administracyjnego, która nie da się pomyśleć bez opanowania teoretycznych jego podstaw i wniknięcia w istotę jego instytucyj. Dzieło prof. Langroda powinno się znaleźć w każdej poważnej bibliotece.

Wydawnictwa Biura Studiów osadniczo-przesiedleńczych (Kraków, plac Szczepański 5).

W serii wydawnictw z III sesji Rady Naukowej dla zagadnień Ziem Odzyskanych (czerwiec 1926 r.) ukazał się zeszyt VI, poświęcony zamierzeniom inwestycyjnym na Ziemiach Odzyskanych w ramach Narodowego planu gospodarczego (141 str.).

Ponadto w serii wydawnictw IV sesji (grudzień 1946 r.) ukazał się zeszyt II „Problemy demograficzne, socjologiczne i kulturalne". Na zeszyt ten składa się szereg artykułów, między innymi Henryka Barańskiego „Obce doświadczenia w dziedzinie masowych przesiedleń ludności", Ks. Edmunda Nowickiego „Zagadnienia organizacyjne Kościoła Katolickiego na ziemiach odzyskanych" i Józefa Zaremby „Przewyżki i niedobory ludności polskiej na Dolnym Śląsku na tle regionu zniszczeń".

Mirosław Strzeliński i Jan Szyszczyński „Zbiór norm prawnych w przedmiocie przekazywania przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. wolnego m. Gdańska". Polski Instytut Prawa Publicznego — Poznań 1948 r. (129 str.).

Zbiór obejmuje teksty odnośnych przepisów, zaopatrzone uwagami autorów, wskazującymi na łączność między poszczególnymi postanowieniami. **K. B.**

Prof. Dr. A. Peretiatkowicz — Państwo Współczesne. — Nakładem Księgarni Wł. Wilaka, Poznań — 1948. (Wydanie nowe), 159 str.

Przemiany ustrojów dokonujące się we wszystkich państwach czynią specjalnie aktualnym zapoznanie się z ustrojami państw posiadających decydujący wpływ na rozwój stosunków, których wyrazem jest ustrój państwa. Książka Prof. Peretiatkowicza ułatwia to zapoznanie się przez opis ustrojów państwowych Anglii, Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych A. P., Francji i Polski. Każdemu

państwu poświęcone zostało kilkanaście stron książki. Zwartość ujęcia nie zaciemnia jednak opisu, przez co materiał książki daje się łatwo przyswoić czytającemu.

Połowa książki poświęcona jest omówieniu zagadnień teoretycznych i pojęć podstawowych nauki o państwie, jak również charakterystyce rozmaitych typów państw.

J. Starościak

Ukazała się książka **Ludwika Selena „Ekonomia Polityczna"**, stanowiąca streszczenie wykładów, wygłoszonych w Szkole Dyplomatyczno-Konsularnej.

Jest to pierwsza, wydana po wojnie, popularna, marksistowska ekonomia polityczna. Podręcznik Selena omawia przy zastosowaniu metody dialektycznej w przystępnej formie rozwój ustrojów społeczno-gospodarczych do kapitalizmu i imperializmu włącznie. Autor projektuje ogłoszenie też wykładu o ustroju socjalistycznym.

Książka, przyczyniając się do szerzenia wiedzy ekonomicznej, zasługuje na udostępnienie jej działaczom i pracownikom samorządowym oraz szerszym kołom czytelników.

Z tego względu Ministerstwo Administracji Publicznej zaleciło nabycie powyższej książki przez samorządowe organa wykonawcze w granicach rozporządzalnych kredytów budżetowych dla bibliotek publicznych.

Cena książki 500 zł. Zamówienia kierować należy do Spółdzielni Wydawniczej „Ignis" w Łodzi — oddział Warszawa, ul. Lwowska 15 — 18.

OPINIE I PORADY PRAWNE.

1. Co oznaczają użyte w szeregu przepisów zwroty, że wybór następuje „większością głosów“, albo „zwykłą zwiększością“, albo też „bezwzględną większością“, albo wreszcie „kwalifikowaną większością“?

Pomiędzy wyborem większością głosów a wyborem zwykłą większością nie ma różnicy. Jeden i drugi zwrot oznacza, że wybrany kandydat musi skupić na swojej osobie największą ilość spośród oddanych na poszczególnych kandydatów głosów. Nie bierze się przy tym pod uwagę głosów nieważnych oraz liczby osób wstrzymujących się od głosowania. Jeżeli więc np. 100 osób ma dokonać wyboru pomiędzy 3 kandydatami, a na jednego z nich padnie np. 30 głosów, na drugiego 10 głosów, a na trzeciego 5 głosów, reszta zaś głosów (t. j. 55) nie liczy się bądź z tego powodu, że są one ze względów formalnych nieważne (np. na kartkach do głosowania wpisano dwa nazwiska zamiast tylko jednego), bądź też dlatego, że głosujący przez oddanie czystych kartek wstrzymali się od głosowania, — za wybranego uważa się tego kandydata, który uzyskał 30 głosów, a więc największą ilość ważnie oddanych głosów.

Jeżeli według danego przepisu wybór następuje bezwzględną większością, wybranym jest ten kandydat, na którego padnie taka ilość głosów, której żaden inny kandydat uzyskać już nie może. Dlatego właśnie mówimy o „bezwzględnej“ większości. Na kandydata, wybieranego taką większością oddać zatem musi swój głos więcej niż połowa osób uprawnionych do głosowania, a więc np. przy 100 głosujących co najmniej 51.

W niektórych przypadkach przepisy żądają, aby wybrany kandydat uzyskał np. dwie trzecie lub trzy czwarte wszystkich oddanych głosów. Nazywamy to wyborem kwalifikowaną większością.

Dla wyczerpania sprawy wyjaśnić należy jeszcze znaczenie pojęcia „quorum“. Niektóre przepisy przewidują, że do wyboru potrzebna jest nie tylko pewna bliżej określona większość, lecz żądają ponadto, aby głosowanie odbywało się „przy obecności co najmniej pewnej określonej liczby — zazwyczaj połowy — osób uprawnionych

do głosowania". Ta minimalna ilość osób głosujących, której obecność jest konieczna dla ważności wyborów, nazywa się potocznie „quorum".

Dr. T. S.

2. Czy przed zatwierdzeniem wyboru wójta starosta powiatowy obowiązany jest zasięgnąć opinii wydziału powiatowego lub powiatowej rady narodowej? Czy odmowa zatwierdzenia wyboru musi być uzasadniona?

Według art. 31 § 2 dekretu o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (poz. 74 Dz. Ust. z 1944 r.) wybór wójta, dokonany przez gminną radę narodową, wymaga zatwierdzenia starosty powiatowego. Ponieważ przepis ten nie przewiduje, by starosta przed powzięciem decyzji co do zatwierdzenia wyboru miał zasięgać czyjejkolwiek opinii, wypływa stąd wniosek, że nie ma on takiego obowiązku. Odmowa zatwierdzenia nie wymaga uzasadnienia, ponieważ ustawodawca, postanawiając jedynie, że wybór wymaga zatwierdzenia, tym samym pozostawił decyzję w tym względzie całkowicie swobodnemu uznaniu starosty powiatowego, a w myśl art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym (poz. 341 Dz. Ust. z 1928 r.) decyzja pozostawiona całkowicie swobodnemu uznaniu władzy nie wymaga uzasadnienia. Oczywiście decyzja starosty, jakkolwiek nie potrzebuje zawierać uzasadnienia, nie może być dowolna, a powody odmowy powinny wynikać z akt sprawy.

Dr. T. S.

3. Kto sprawuje władzę dyscyplinarną nad pracownikami samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego?

W myśl art. 120 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust. z 1933 r.) do czasu ustawowego uregulowania obowiązków, praw i odpowiedzialności służbowej funkcjonariuszów samorządowych na obszarze całego Państwa, obowiązują w poszczególnych częściach kraju przepisy dzielnicowe. Przepisy te nie są jednolite. W ramach naszej odpowiedzi nie możemy przytaczać całej treści tych przepisów, wobec czego ograniczymy się do wskazania tych postanowień, które w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników samorządowych obowiązują w poszczególnych częściach kraju.

Najdokładniej sprawa ta uregulowana jest w b. zaborze pruskim. W województwach poznańskim i pomorskim obowiązuje rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 24.II 1928 r. (poz. 206 Dz. Ust.). Wobec tego, że normy prawne, obowiązujące w tych województwach, rozciągnięte zostały na obszar ziem odzyskanych i na obszar b. W. M. Gdańska (art. 4 dekretu z 13.XI 1945 r. — poz. 295 Dz. Ust. — oraz art. 3 dekretu z 30.III 1945 r. — poz. 57 Dz. Ust.), wspomniane rozporządzenie obowiązuje także na tych obszarach. W województwie

śląskim w jego dawniejszych granicach, t. j. bez terenów wcielonych z ziem odzyskanych, obowiązuje pruska ustawa dyscyplinarna z 1852 r. Obie te normy prawne szczegółowo regulują nie tylko kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej, lecz także tryb postępowania dyscyplinarnego. W b. zaborze austriackim obowiązują w sprawach dyscyplinarnych: pracowników gmin wiejskich §§ 52 i 104 ustawy gminnej z 12.VIII 1866 r., pracowników miejskich §§ 57 i 64 ustawy dla gmin miejskich z 13.III 1889 r., a pracowników powiatowych związków samorządowych art. 37 i 38 dekretu z 4.II 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej (poz. 141 Dz. Ust.). Na obszarze b. zaboru rosyjskiego stosuje się do pracowników miejskich art. 48 dekretu z 4.II 1919 r. o samorządzie miejskim (poz. 140 Dz. Ust.), a do pracowników powiatowych związków samorządowych art. 37 i 38 dekretu z 4.II 1919 r. o tymcz. ordynacji powiatowej (poz. 141 Dz. Ust.). Do pracowników gmin wiejskich, wobec braku w tym względzie norm ustawowych, stosowane być mogą jedynie przepisy dyscyplinarne, zawarte w statutach służbowych, uchwalonych na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust. z 1933 r.). Poza powyższymi przepisami stosować należy, o ile chodzi o tryb postępowania, na obszarze b. zaborów rosyjskiego i austriackiego wskazówki, zawarte w okólniku M-stwa Spraw Wewnętrznych z 23.V 1931 r. (Dz. Urz. M. S. Wewn. Nr 5, poz. 141).

Dr. T. S.

Zapomogi.

4. Czy pracownicy samorządowi mają prawo do żądania zapomogi na okres wczasów?

Przepisów, któreby regulowały udzielanie pracownikom samorządowym zapomóg na okres wczasów, czy też na inne cele, nie ma. Wobec tego pracownicy ci nie mogą domagać się ich udzielenia. W miarę posiadania w budżecie kredytów organa wykonawcze związków samorządowych udzielają swym pracownikom zapomóg w zasługujących na uwzględnienie przypadkach według swego swobodnego uznania.

Dr. T. S.

Dodatek funkcyjny wójta i sekretarza gminnego.

5. Ile wynosi obecnie dodatek funkcyjny wójta i sekretarza gminy wiejskiej?

Wójtowi i sekretarzowi gminy wiejskiej przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości trzystu zł. miesięcznie. Poza tym uchwałą Rady Ministrów z 23.II 1948 r. przyznany im został począwszy od 1.I 1948 r. dodatek wyrównawczy do dodatku funkcyjnego w wysokości czterystu zł. miesięcznie. Od 1.I 1948 r. dodatek funkcyjny

wraz z dodatkiem wyrównawczym wynosi przeto siedemset zł. miesięcznie. W najbliższym czasie ma się ukazać odpowiednie zarządzenie Ministrów Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych.

mgr. St. Panasiuk

Dostarczanie podwód.

6. **Czy na obszarze b. Królestwa Kongresowego zarząd gminny ma prawo żądania dostarczania podwód na potrzeby administracji gminnej?**

W myśl art. 208 pkt. 5 ustawy o samorządzie gminnym z 1864 r. zebranie gminne powołane jest do ustanawiania i rozkładania na mieszkańców gminy składek gminnych i ciężarów odnoszących się do całej gminy. Cyrkularz zaś członka zawiadującego czynnościami komisji urządzającej dla spraw włościańskich z 25.I (6.II) 1865 r. Nr 10 (Sbornik uzakon. i prawitelstw. rozp. po krestjanskemu diełu Tom II str. 189) upoważnia zebranie gminne do uregulowania sprawy dostarczania podwód na potrzeby administracji gminnej. Uprawnienie to potwierdzone zostało art. 3 ukazu komisji urządzającej z 15(27)X.1866 r. (Dz. Pr. Król. Pol. Tom 66 str. 320). Na podstawie tych przepisów zebrania gminne mogą przeto ustanawiać w drodze odpowiedniej uchwały obowiązek dostarczania przez mieszkańców gminy bezpłatnie lub też odpłatnie podwód na potrzeby administracji gminnej. Wysokość opłat ustalało zebranie gminne. Rozłożenie obowiązku dostarczania podwód następuje w stosunku do posiadanych przez poszczególnych mieszkańców gminy gruntów użytkowych. Uprawnienia zebrań gminnych w tym zakresie przeszły obecnie na gminne rady narodowe. Sprawą tych uprawnień na zasadzie wspomnianych przepisów zajmował się Najw. Trybunał Administracyjny w wyroku z 10.XI 1927 r. L. rej. 3252/25 (Zz. Wyr. Nr 1300 z 1927 r.).

7. **Czy gmina obowiązana jest do dostarczenia podwód do przewozu skonfiskowanego drzewa, pochodzącego z kradzieży w lasach państwowych?**

Niema przepisu, któryby nakładał na gminę taki obowiązek specjalnie w stosunku do lasów państwowych. W tym względzie obowiązują przepisy, przytoczone w odpowiedzi na następne pytanie.

8. **Czy gmina obowiązana jest opłacać podwody dostarczone przez mieszkańców gminy na żądanie władz państwowych?**

Wobec nieogłoszenia dotychczas przez Ministra Obrony Narodowej obwieszczenia o ustaniu obowiązku świadczeń osobistych, przewidzianego w art. 2 ust. 1 rozporz. Prezydenta Rzplitej z 24.X 1934 r. (poz. 354 Dz. Ust. z 1939 r.), obowiązek świadczeń osobistych istnieje nadal. Świadczenia te, do których należy także dostarczanie podwód, wykonywa się na podstawie nakazów powiatowej władzy administracji ogólnej w miejscowościach będących siedzibą tych władz, zaś

na podstawie nakazów zarządów gmin w innych miejscowościach (§§ 9 i 10 rozporz. wykonaw. z 27.I 1936 r. — poz. 152 Dz. Ust.) za wynagrodzeniem według stawek ustalonych przez wojewódzkie władze administracji ogólnej i ogłoszonych w wojewódzkim dzienniku urzędowym (§ 29 rozp. wykon.) Wynagrodzenie wypłacają natychmiast po wykonaniu świadczenia te władze, na rzecz których świadczenie zostało wykonane (art. 14 rozp. Prez. Rzpl.). Jeżeli władze te nie rozporządzają gotówką w miejscu wykonania świadczenia, obowiązane są wydać osobie powołanej do świadczenia potwierdzenie uskutecznionego świadczenia, a wówczas wypłata należności powinna być dokonana w ciągu miesiąca, w przeciwnym razie można zgłosić swe roszczenia z tytułu wykonanego świadczenia do powiatowej władzy administracji ogólnej (§§ 32—34 rozporz. wykonaw.).

Stanisław Chorąży

Podatki komunalne.

9. Jakie podatki komunalne powinna opłacać osoba posiadająca gospodarstwo rolne oraz siedmiopokojowy budynek, w którym prowadzi restaurację?

Osoba ta powinna być pociągnięta do płacenia:

1) p o d a t k u g r u n t o w e g o od gospodarstwa rolnego na zasadzie art. 4 i 5 dekretu o podatkach komunalnych (poz. 198 Dz Ust. z 1947 r.);

2) p o d a t k u o d n i e r u c h o m o ś c i na zasadzie art 15 ust. 1 pkt. 2 lit. a wspomnianego dekretu. Z faktu bowiem, że osoba ta w należącym do niej budynku prowadzi restaurację, wynika, iż budynek ten n i e jest związany z gospodastwem rolnym. Za budynki związane z gospodarstwem rolnym uważa się w myśl art 15 ust. 2 dekretu tylko budynki przeznaczone dla celów gospodarstwa rolnego oraz budynki mieszkalne zamieszkałe przez właścicieli, użytkowników lub dzierżawców gospodarstwa rolnego, ich rodziny i domowników oraz osoby zatrudnione w tych gospodarstwach na podstawie umowy o pracę;

3) p o d a t k u od l o k a l i na zasadzie art. 24 wspomnianego dekretu, przyczym wysokość tego podatku obliczona być winna zgodnie z przepisami art. 29 dekretu. Od lokalu mieszkalnego, zajmowanego przez podatnika i jego rodzinę, wymierzyć należy podatek według stawki, określonej w art. 29 ust. 1 pkt. 1, o ile lokal mieszkalny jest konstrukcyjnie oddzielony od lokalu użytkowego (restauracji). O ile zaś lokal mieszkalny i użytkowy nie są oddzielone konstrukcyjnie, lecz tworzą pewną całość, wówczas od lokalu mieszkalnego pobiera się podatek według stawki, określonej w ust. 2 art. 15 Od lokalu użytkowego (restauracji) wymierzyć należy podatek w wysokości, określonej w art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a, wzgl. b. zależnie od tego, czy podatnik wykonuje świadczenia rzeczy lub usług w prze-

ważającej mierze po cenach reglamentowanych, t. j. po cenach, które w widoczny sposób odbiegają od cen rynkowych i dają bezpośrednie korzyści nabywcy, bez względu na istnienie lub nieistnienie zarobku po stronie osoby świadczącej (patrz okólnik M-stwa Administracji Publicznej Nr 4 z 23.I 1948 r. w sprawie interpretacji niektórych przepisów dekretu o podatkach komunalnych — Dz. Urzędowy M-stwa Adm. Publ. z 1948 r. Nr 2, poz. 11).

Dr. T. S.

Publiczna gospodarka lokalami.

10. Jakie są następstwa wprowadzenia publicznej gospodarki lokalami w miastach i gminach wiejskich?

Według przepisu ust. 2 art. 2 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ust. z 1946 r.) Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia wprowadzić w całości lub w części publiczną gospodarkę lokalami w poszczególnych miastach, a także w gminach wiejskich.

Wprowadzenie tej gospodarki, tj. wejście w życie odnośnego rozporządzenia Rady Ministrów (po ogłoszeniu go w Dzienniku Ustaw) pociąga za sobą to następstwo, że w miastach i osiedlach, w których publiczna gospodarka lokalami została wprowadzona, samodzielne mieszkania i pomieszczenia sublokatorskie mogą zajmować tylko osoby mające prawo uzyskania przydziału mieszkania lub pomieszczenia sublokatorskiego w danej miejscowości. Prawo zaś do uzyskania takiego przydziału służy tylko osobom, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagają, by dana osoba w danej miejscowości zamieszkiwała. Dekret wylicza w art. 4 szczegółowo kategorie tych osób, upoważnia zarazem miejską (gminną) radę narodową do przyznania powyższego prawa również innym osobom względnie kategoriom osób.

Począwszy od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego publiczną gospodarkę lokalami w pewnej miejscowości, lokale mieszkalne w tej miejscowości mogą być zajmowane tylko na podstawie formalnego przydziału władzy kwaterunkowej (zarządu miejskiego względnie gminy) i tylko przez osoby mające prawo do przydziału lokalu w tej miejscowości. Osoby zaś, które prawo takie mają, tj. należą do jednej z kategorii osób wymienionych w art. 4 dekretu, a które jeszcze przed wejściem w życie powyższego rozporządzenia zajęły lokal na podstawie ważnego tytułu (np. jako najemcy lub właściciele domu), nie mają oczywiście potrzeby zwracać się do władzy kwaterunkowej o przydział lokalu już przez siebie legalnie zajmowanego.

Natomiast osoby, które nie mają wogóle prawa do żadnej z kategorii osób wymienionych w art. 4 dekretu, nie mają

do przydziału lokalu w danej miejscowości, tj. nie należą tym samym od dnia wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia prawa do dalszego zajmowania lokalu mieszkalnego w tej miejscowości i mogłyby być z tego lokalu usunięte (art. 25 lit. c dekretu), o ileby w miejscowości tej zabrakło lokali mieszkalnych dla osób, którym prawo takie przysługuje.

Od zasady, że w miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami wolno zajmować lokale mieszkalne tylko na podstawie formalnego przydziału władzy, wprowadził dekret wyjątki, a to:

a) co do lokali i budynków wyłączonych spod publicznej gospodarki lokalami na podstawie przepisów szczególnych (domy odbudowane lub nowowzniesione);

b) co do lokali w domach stanowiących własność Państwa, samorządu, instytucyj społecznych i spółdzielni mieszkaniowych (art. 8 dekretu);

c) co do pomieszczeń sublokatorskich — te pomieszczenia bowiem mogą być zajmowane w drodze swobodnego podnajmu, który wymaga jedynie ptwierdzenia władzy kwaterunkowej (art. 5 ust. 2 dekretu).

W miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami obowiązany jest właściciel (zarządca) domu zawiadomić władzę kwaterunkową o każdym zwolnieniu samodzielnego mieszkania, a to w terminie 3 dni od zwolnienia. Za „samodzielne mieszkanie“ uważa się mieszkanie stanowiące dla siebie całość odrębną od innych mieszkań w danym domu.

Natomiast właściciele domów względnie posiadacze mieszkań nie mają obowiązku zawiadamiania władzy o zwolnieniu pomieszczeń sublokatorskich. Obowiązek taki może być jednak wprowadzony na podstawie art. 11 ust. 2 dekretu w wypadku wprowadzenia w danej miejscowości t. zw. norm zaludnienia.[1])

11. W jaki sposób może być wprowadzone t. zw. zagęszczenie lokali mieszkalnych?

W miejscowościach, w których została wprowadzona publiczna gospodarka lokalami, w których trudności mieszkaniowe dają się szczególnie odczuwać i w których stosowanie omówionych wyżej przepisów o publicznej gospodarce lokalami trudności tych nie może usunąć, może miejska (gminna) rada narodowa ustalić t. zw. normy zaludnienia mieszkań, określające mininalną liczbę osób, jaka powinna przypadać na jedną izbę, względnie na ustaloną powierzchnię użytkową izby, oraz minimalną powierzchnię użytkową mieszkania na jedną osobę. Zarazem ustalając „normy zaludnienia“ powin-

---

[1]) Zob. artykuły Dr. Buszyńskiego „Uprawnienia władz administracyjnych w sprawach najmu lokali“ oraz „Postępowanie w sprawach lokalowych“ w Nr 2/3 i 4/6 Gazety Admin. z 1946 r.

na rada narodowa przewidzieć o d c h y l e n i a od tych ogólnych norm

a) z uwagi na r o z k ł a d lokalu, który (np. ze względu na pokoje przechodnie) nie pozwala na ścisłe stosowanie norm,

b) z uwagi na czynności zawodowe, pracę społeczną, stanowisko w służbie publicznej, stan zdrowia itp. osób zajmujących mieszkanie, wymagające, by osobom tym zapewniona była w y ż s z a norma przeznaczonej dla nich powierzchni użytkowej mieszkania, ewent. prawo do osobnego pokoju.

Ustalając normy zaludnienia mieszkań rada narodowa określi zarazem, jakie osoby, nie mające same prawa do uzyskania przydziału mieszkania (art. 4), a należące do rodziny lub domowników osoby uprawnionej, będą uwzględnione przy ustalaniu liczby osób zajmujących mieszkanie.

Powyższe „normy zaludnienia" mieszkań muszą być przez miejską (gminną) radę narodową podane do p u b l i c z n e j w i a d o m o ś c i (tj. publicznie obwieszczone np. plakatami), przy czym w obwieszczeniu tym ma być zakreślony odpowiedni termin, w którym posiadacze mieszkań mogliby w drodze s w o b o d n e g o p o d n a j m u dopełnić ilość osób w swoich mieszkaniach do określonych norm zaludnienia, z tym, że w przeciwnym razie mieszkania ich mogłyby być przez władzę kwaterunkową przymusowo dopełnione, tj. zagęszczone drogą p r z y d z i a ł u aż do osiągnięcia ustalonych norm zaludnienia. Z natury rzeczy wynika, że termin ten powinien zapewniać f a k t y c z n ą możność skorzystania z prawa swobodnego podnajmu, — powinien zatem wynosić conajmniej 2 miesiące[2])

W razie wprowadzenia norm zaludnienia m o ż e miejska (gminna) rada narodowa nałożyć na właścicieli domów i posiadaczy mieszkań obowiązek zawiadomienia władzy kwaterunkowej o każdym zwolnieniu p o m i e s z c z e ń s u b l o k a t o r s k i c h. Obowiązek zawiadamiania o każdym zwolnieniu s a m o d z i e l n y c h m i e s z k a ń ciąży na właścicielach już z mocy przepisu art. 11 ust. 1 dekretu we wszystkich miejscowościach objętych publiczną gospodarką lokalami, choćby normy zaludnienia nie były w nich wprowadzone.

W razie wprowadzenia norm zaludnienia miejska (gminna) rada narodowa m o ż e nałożyć na właścicieli domów oraz na głównych lokatorów ponadto obowiązek zgłaszania do władzy kwaterunkowej lokali n i e d o s t a t e c z n i e z a l u d n i o n y c h, tj. takich, których zagęszczenie nie osiąga wprowadzonych norm zaludnienia[3])

---

[2]) Zob. Trzebski-Chmarzyński „Publiczna gospodarka lokalami", Łódź 1946 r. Komentarz do art. 7 dekretu — str. 22.

[3]) Zob. artykuły o publicznej gospodarce lokalami wymienione wyżej w uw. 1).

KRONIKA.

Legalizacja dokumentów, wystawianych przez polskie urzędy konsularne i obce przedstawicielstwa dyplomatyczne lub konsulaty na terenie Polski. Ministerstwo Administracji Publicznej w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych okólnikiem Nr 102 z dnia 30.XII 1947 r. (Dz. Urz. MAP. Nr 24, str. 3) wyjaśniło podległym władzom, że dokumenty wystawione przez polskie władze konsularne nie wymagają legalizacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych i są ważne na terenie Polski na równi z dokumentami, wystawionymi przez władze krajowe.

Również nie wymagają legalizacji dokumenty, wystawione dla swych obywateli przez obce przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne na terenie Polski, o ile są sporządzone w języku polskim i zaopatrzone pieczęcią danego przedstawicielstwa. Siłę dowodową tych dokumentów należy oceniać według zasad, zawartych w art. 51 i 52 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z dnia 22.III 1928 (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341).

O ważności ponownych małżeństw zawieranych między tymi samymi osobami. W sprawie wyżej podanej Ministerstwo Administracji Publicznej wyjaśniło w okólniku Nr 10 z dnia 11.II 1948 r (Dz. Urz. MAP. Nr 3, str. 6):

1. że w wypadku istnienia 2 aktów stanu cywilnego o zawarciu małżeństwa między tymi samymi osobami, należy uznać za ważny jedynie akt wcześniejszy, który też winien podlegać wpisaniu do księgi;

2. że akt małżeństwa sporządzony w terminie późniejszym winien być unieważniony, gdyż między tymi samymi osobami może być ważnie zawarte tylko jedno małżeństwo;

3. jeśli do ksiąg stanu cywilnego wpisano już akt małżeństwa sporządzony w terminie późniejszym, a strony zwracają się do okręgowej władzy nadzorczej o zezwolenie na wpisanie aktu wcześniejszego, należy ten akt wpisać, a późniejszy unieważnić;

4. w przypadku wpisania do ksiąg w dwóch urzędach st. cyw. dwóch aktów małżeństwa z różnymi datami, gdy pierwsze małżeństwo jest ważne, późniejszy akt podlega unieważnieniu.

Należy zatem odmawiać ślubu cywilnego w kraju osobom, które zagranicą zawarły już ważny w obliczu prawa polskiego związek małżeński.

W sprawie humanitarnego uboju zwierząt rzeźnych. Pismem okólnym z dnia 6.XII 1947 r. Nr III.9206 SG. 2d. 2/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 24, str. 7) Ministerstwo Administracji Publicznej zarządziło, by związki samorządu terytorialnego, prowadzące rzeźnie w celu humanitarnego dokonywania uboju zwierząt rzeźnych zaopatrzyły się w aparaty iglicowe typu „Radical".

Pismo to wskazuje adres firmy, do której związki samorządowe mogą zwracać się o sprzedaż tych aparatów oraz adres zrzeszenia, w którym będą mogły zaopatrzyć się w spłonki.

W sprawie ochrony przyrody. Pismem okólnym z dnia 30.XII 1947 r. Nr IV AP. 7858/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 24. str. 10) Ministerstwo Administracji Publicznej przypomniało podległym władzom, że niszczenie roślin chronionych (np. widłak, modrzewie) podlega karom przewidzianym w art. 23 ustawy z dnia 10.III 1934 r. o ochronie przyrody (Dz. U. R. P. Nr 31, poz. 274), a nabywanie tych roślin lub ich części (gałęzi, pędów) — karom określonym w art. 24 ustawy.

Ponieważ orzecznictwo karne w sprawach dotyczących wykroczeń przeciw ustawie o ochronie przyrody należy do powiatowych władz administracji ogólnej — Ministerstwo prosi o wydanie zarządzeń, mających na celu dopilnowanie przestrzegania zakazów, wynikających z rozporządzenia Ministra Oświaty z dnia 29.VIII 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 70, poz. 384) oraz o zastosowanie w tym zakresie odpowiedniej polityki karno administracyjnej.

W sprawie repolonizacji nazwisk. Celem przyśpieszenia repolonizacji nazwisk, zniekształconych przez zaborców w okresie niewoli, względnie ostatniej okupacji, Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 31.XII 1947 r. Nr ASC. 10157/47 (Dz. Urz. MAP. Nr 24, str. 13 z 1947 r.) zarządziło, by podległe władze ułatwiły zamieszkałym w kraju obywatelom korzystanie z przepisów art. 12 ust. 1 dekretu z dnia 10.XI 1945 r. o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 310). — O ile władza stwierdzi przy załatwianiu sprawy obywatela polskiego, że pisownia jego nazwiska nie odpowiada przyjętym powszechnie zasadom, winna również wystąpić z urzędu o zastosowanie przepisów cytowanego artykułu.

Z uwagi na charakter publiczny tego zagadnienia władza orzekająca może na podstawie 11-go przepisu dodatkowego cz. II tabeli opłat skarbowych, stanowiącej załącznik do dekretu z dnia 3.II 1947 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 107 z 1947 r.) zwolnić petenta całkowicie lub częściowo od opłaty skarbowej, należnej według poz. 2 lit. „g" pkt. 1) i 2) cz. I tych opłat.

Z tych względów władza orzekająca na podstawie art. 9 ust. 3 dekretu zaniecha zarządzenia ogłoszeń przewidzianych w ust. 2 tego artykułu w sprawach zmiany nazwisk i imion na wstępie wymienionej kategorii osób.

Wypłata zasiłków powracającym z zagranicy do kraju żołnierzom oraz ich rodzinom. Pismem okólnym z dnia 3.I 1948 r. L. dz. 2621/Wojsk. (Dz. Urz. MAP. Nr 1, str. 4) wyjaśniło Ministerstwo Administracji Publicznej, że zasiłki na warunkach dekretu z dnia 18.VII 1945 r. (Dz. Ust. Nr 34, poz. 202) mogą być przyznawane jedynie tym b. żołnierzom, którzy wykażą się:

1. zaświadczeniem o czasokresie ich służby wojskowej pełnionej w b. formacjach polskich zagranicą na zachodzie;
2. zaświadczeniem o zarejestrowaniu po powrocie do kraju, wydanym przez R. K. U.;
3. zaświadczeniem Konsulatu R. P., że dany żołnierz po zdemobilizowaniu (zwolnieniu) przed końcem 1946 r. przez formację wojskową zagranicą, przebywał w jednym z obozów repatriacyjnych do czasu odjazdu transportu do kraju.

Nowy typ kwestionariusza rejestracyjno-paszportowego. Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7.X 1947 r. Nr K. I. 326/31 (Dz. Urz. M. S. Z. Nr 4 z dnia 15.XI 1947 r., str. 3) ustalony został w porozumieniu z Ministerstwem Administracji Publicznej nowy typ kwestionariusza rejestracyjno-paszportowego dla ustalenia obywatelstwa, który zawierając wszystkie istotne i mające znaczenie dla sprawy pytania, stanowi rękojmię skutecznego i szybkiego w każdym poszczególnym wypadku załatwienia przez właściwy urząd administracji ogólnej odpowiedniego wniosku urzędu konsularnego.

Odpowiedzialność karna za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939—1945 r. W zarządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17.X 1947 r. Nr K. I. 322/52 (Dz. Urz. MSZ. Nr 4 z dnia 15.XI 1947 r., str. 6) podano wskazówki co do postępowania przy przeprowadzaniu dochodzeń przez urzędy konsularne w sprawach odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny 1939—1945 r. wg. dekretu z dnia 28.VI 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 41. poz. 237).

Deportacja obywateli polskich. Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21.X 1947 r. Nr K. I. 329/2 (Dz. Urz. MSZ. Nr 4 z dnia 25.XI 1947 r., str. 5) ustalony został tryb załatwiania przez urzędy konsularne R. P. spraw o deportację obywateli polskich z zagranicy do Polski.

Zasady korespondencji urzędów konsularnych R. P. z władzami i osobami w kraju. Zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22.X 194 7r. Nr K. I. 020/8 ustalone zostały zasady korespondencji urzędów konsularnych z władzami i osobami w kraju (Dz. Urz. MSZ. Nr 4 z dnia 15.XI 1947 r., str. 2).

Wywóz zagranicę złota i innych kosztowności. Ministerstwo Przemysłu i Handlu pismem okólnym z dnia 28.XI 1947 r. (Dz. Urz. M-twa P. i H. Nr 18, poz. 267 z 1947 r.) podało do wiadomości treść rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 24.X 1947 r. w sprawie wywozu zagranicę złota i innych kosztowności, umieszczonego w Dz. U. R. P Nr 68, poz. 426).

Ustalenie szerokości pasów drogowych w związku z przebudową ustroju rolnego. Minister Komunikacji wydał okólnik z dnia 5.XII 1947 r. w sprawie zmiany i wyjaśnienia okólnika z dnia 29.III 1947 r. w sprawie ustalenia szerokości pasów drogowych w związku z przebudową ustroju rolnego (Dz. Urz. Min. Kom. z dnia 31.XII 1947 r. Nr 16, poz. 254, str. 434).

Zwolnienie adresatów od opłat za doręczanie przekazów czekowych z emeryturami i rentami. Ministerstwo Poczt i Telegrafów okólnikiem z dnia 30.XII 1947 r. (Dz. Urz. Min. P. i T. Nr 1 z 1948 r.) zarządziło, że począwszy od dnia 1.I 1948 r. nie należy pobierać od adresatów opłat za doręczanie przekazów czekowych z emeryturami i rentami wystawianych z rachunków Państwowego Zakładu Emerytalnego oraz Zakładów Ubezpieczeń Społecznych i jego Oddziałów.

Stosunek wzajemny przepisów dekretu lokalowego do dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich oraz tego ostatniego dekretu do dekretów o moratorium lokalowym dla spółdzielni. Ministerstwo Sprawiedliwości zamieściło w Dzienniku Urzędowym z dnia 15.I 1948 r. Nr 1 uchwałę całej izby cywilnej Sądu Najwyższego, postanawiającą: 1) że sądy powszechne są uprawnione do wydawania orzeczeń w sprawach o przywrócenie posiadania praw najmu pomieszczeń i budynków, stanowiących część składową istniejących przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych bez względu na jakąkolwiek ingerencję władzy kwaterunkowej w kwestii przydziału takich pomieszczeń i budynków. (Stosunek wzajemny przepisów art. 1 ust. 4 i art. 39 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich do art. 5 dekretu o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu); 2) że przepis art. 1 ust. 4 dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich wyłącza stosowanie dekretów o moratorium lokalowym do spółdzielni (Dz. U. R. P. Nr 6, poz. 21 z 1945 r. oraz Nr 29, poz. 188 z 1946 r.) co do lokalu handlowego lub przemysłowego, zajmowanego przez spółdzielnię, a stanowiącego część składową istniejącego przedsiębiorstwa, o przywrócenie posiadania którego wystąpiła osoba trzecia.

Szczepienia ochronne trzody chlewnej przeciw różycy. W sprawie tej Minister Rolnictwa i Reform Rolnych wydał w dniu 31.XII 1947 r. zarządzenia. (Dz. Urz. M. R. i R. R. z dnia 26.I 1948 r. Nr 1, poz. 1).

Gospodarka instrumentami muzycznymi. Departament Muzyki Ministerstwa Kultury i Sztuki wydał w tej sprawie w dniu 29.VII 1947 r. w porozumieniu z Głównym Urzędem Likwidacyjnym instrukcję w sprawie gospodarki instrumentami muzycznymi (Dz. Urz. Min K. i S. z dnia 30.I 1948 r. Nr 1, poz. 15).